



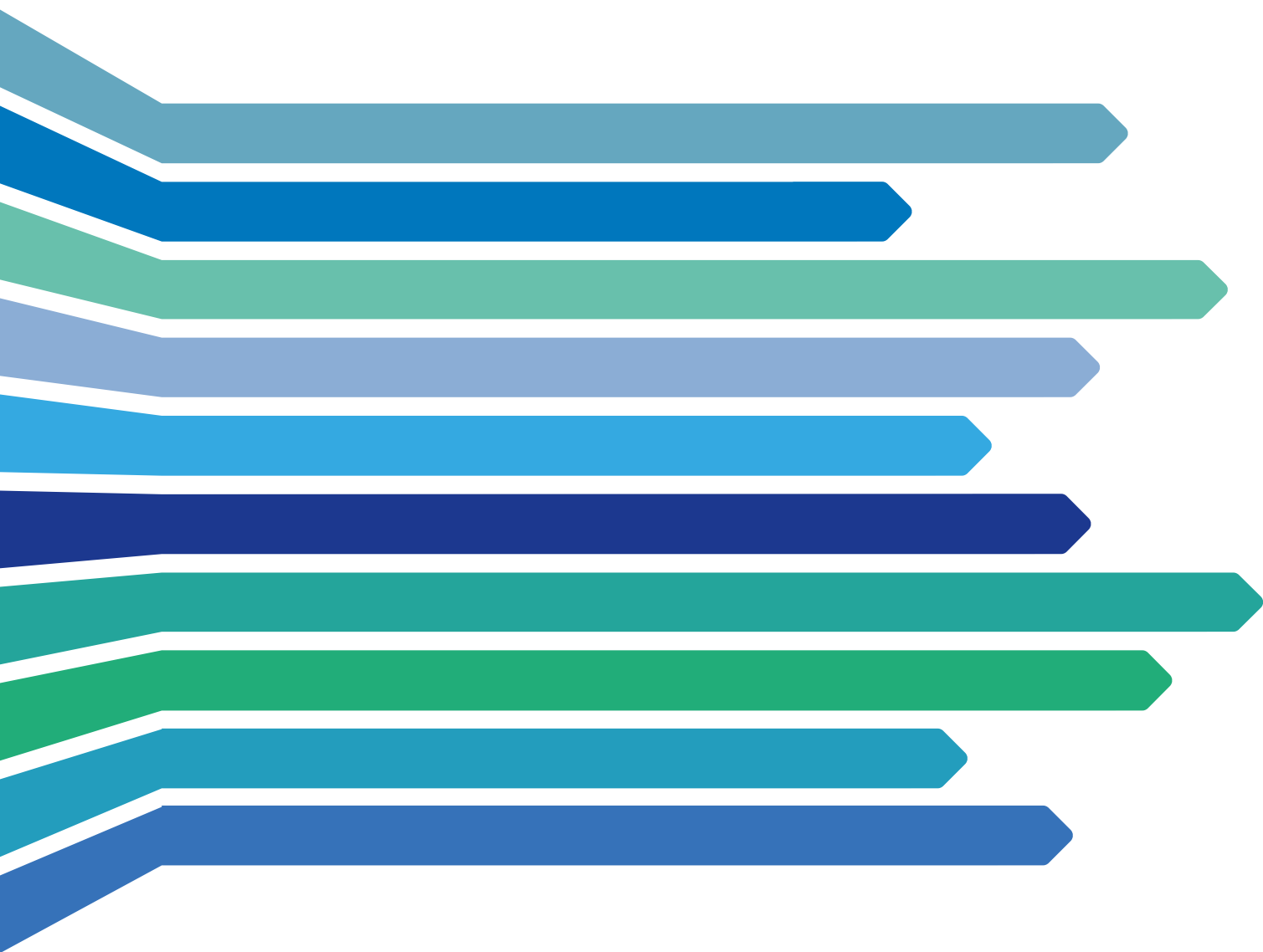
issa

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

10 ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ ПЕРЕД СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ

ПЕРЕМНЫ И ИННОВАЦИИ

2019



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 978-92-843-2141-4

© Международная ассоциация социального обеспечения 2019

10 ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ
ПЕРЕД СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ
ПЕРЕМНЫ И ИННОВАЦИИ

2019

ОБ АВТОРАХ

Настоящий доклад является результатом коллективных усилий, которые в течение трёхлетия 2017-19 годов прилагались специалистами сектора развития социального обеспечения Генерального секретариата Международной ассоциации социального обеспечения. На них была возложена ответственность за подготовку конкретных глав, названия которых были заимствованы из первоначального доклада «10 глобальных вызовов перед социальным обеспечением», опубликованного в преддверии Всемирного форума социального обеспечения, который состоялся в Панаме в 2016 году, а также из четырёх последующих региональных докладов, подготовленных в развитие глобального доклада.

Выражаю признательность Дале Эльзиний за главу об охране здоровья и долговременном уходе, Полу Мондоа Нгомбе за главу о ликвидации пробелов в охвате социальным обеспечением, Гийому Фильону за главу о старении населения, Раулю Руджа-Фрику за главу о технологическом развитии, Марибель Ортис за главу о растущих ожиданиях населения, Юкун Чжу за главу о занятости молодых работников, Грете Картоцети, Бернду Трейхелю и Юкун Чжу за главу о рынках труда и цифровой экономике, Саймону Бримблкомбу за главы о неравенстве на протяжении жизни человека и о новых рисках, катаклизмах и экстремальных событиях и Дмитрию Карасёву за главу о защите трудовых мигрантов. Пол Мондоа Нгомба создал инфографические материалы.

В ходе подготовки доклада были учтены замечания Марсело Аби-Рамиа Каэтано, Йенса Шреммера и других лиц.

Доминик Ла Саль

Директор по вопросам развития социального обеспечения

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3	
ВВЕДЕНИЕ	4	
ВЫЗОВ 1	Охрана здоровья и долговременный уход	7
ВЫЗОВ 2	Ликвидация пробелов в охвате социальным обеспечением	15
ВЫЗОВ 3	Старение населения	23
ВЫЗОВ 4	Технологическое развитие	31
ВЫЗОВ 5	Растущие ожидания населения	39
ВЫЗОВ 6	Занятость молодых работников	47
ВЫЗОВ 7	Рынки труда и цифровая экономика	55
ВЫЗОВ 8	Неравенство на протяжении жизни человека	63
ВЫЗОВ 9	Новые риски, катаклизмы и экстремальные события	71
ВЫЗОВ 10	Защита трудовых мигрантов	79

ПРЕДИСЛОВИЕ

Международная ассоциация социального обеспечения (МАСО) как международное сообщество черпает свою силу из нашей прочной членской базы, представленной более чем в 150 странах мира, а также из нашей уникальной способности выявлять и оценивать глобальные изменения в политике и практике администрирования социального обеспечения.

МАСО расширяет своё глобальное присутствие и возможности в интересах развития социального обеспечения. При этом наша Ассоциация должна действовать как на глобальном, так и на местном уровне. Мы работаем на местах с тем, чтобы полнее адаптировать свои знания и услуги к потребностям членских организаций. Мы работаем на глобальном уровне и вносим уникальный вклад, выявляя и распространяя практические знания о том, как достичь совершенства в администрировании социального обеспечения.

Наша Ассоциация привержена дальнейшему расширению социальной защиты в соответствии с задачами, обозначенными в Целях в области устойчивого развития Организации Объединённых Наций на период до 2030 года. Чтобы изменить жизнь к лучшему, мы должны совершенствовать свои знания и аналитические возможности. Нам необходимо лучше понимать современные вызовы и разрабатывать соответствующие меры реагирования.

Частью нашего реагирования является настоящий глобальный доклад. Им мы завершаем программу исследований, которую мы начали в 2016 году.

Во всех регионах МАСО существуют разные приоритеты, связанные с преодолением этих вызовов. Независимо от того, как мы их ранжируем, каждый из вызовов требует неотложного внимания. Многочисленные материалы, представленные в заявках на участие в региональных конкурсах передовой практики МАСО, свидетельствуют о том, что инновационные решения действительно существуют. То, как наша Ассоциация сможет и далее создавать и делать общим достоянием инновации, передовые методы и решения, станет одной из главных тем прений на Всемирном форуме социального обеспечения 2019 года в Брюсселе.

Надеюсь, что настоящий доклад придаст вам сил и вдохновения и что он ещё больше укрепит ваше желание участвовать в деятельности нашей уникальной Ассоциации.

Марсело Аби-Рама Каэтано
Генеральный секретарь

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад *Десять глобальных вызовов перед социальным обеспечением 2019 – перемены и инновации* завершает всемирный исследовательский проект, начатый Международной ассоциацией социального обеспечения (МАСО) в 2016 году. В течение трёхлетия были подготовлены дополнительные региональные доклады, посвящённые Африке, Северной и Южной Америке, Азиатско-Тихоокеанскому региону и Европе, в которых были учтены существенные замечания членских организаций МАСО о важнейших вызовах, с которыми они сталкиваются.

Среди них были проведены опросы, чтобы выяснить самые серьёзные внутренние и внешние вызовы, стоящие перед ними, в разрезе десяти глобальных вызовов с особым вниманием к формирующейся цифровой экономике. Ответы респондентов не только подтверждают необходимость обеспечения эффективного доступа к устойчивой системе социальной защиты на протяжении всей жизни человека, но и подчёркивают стремление к тому, чтобы эта цель была достигнута на основе современной, ориентированной на пользователя практики администрирования.

В условиях, когда решаются международные задачи, поставленные в Целях ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года – невзирая на расширение законодательного охвата во многих странах, – некоторые группы населения по-прежнему лишены эффективного и адекватного доступа. Одним из серьёзных вызовов являются потребности молодых работников при переходе из системы образования в сферу труда. Реагирование на них требует координации действий институтов рынка труда, образовательных и профессионально-технических заведений и органов социального обеспечения. Следует помнить о необходимости постоянного развития профессиональных навыков и принятия мер гендерного характера; чтобы удовлетворить потребности формальных работников-мигрантов, системы социального обеспечения могут принимать разные меры реагирования на односторонней, двусторонней и многосторонней основе. Во всём мире повышаются риски внешних потрясений и экстремальных событий, что побуждает системы социального обеспечения адаптироваться к ним и рассматривать их с более широких позиций.

ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

В ходе опроса членские организации МАСО ответили на вопросы о влиянии цифровой экономики на их системы социального обеспечения. Новые формы занятости явно открывают новые возможности, однако необходимо решать и конкретные проблемы, связанные с сужением охвата и падением поступлений взносов. В то время как будут создаваться новые профессии и появляться новые трудовые задания, другие будут утрачиваться. В целом, это может привести к ослаблению коллективных прав работников, нормативов безопасности и гигиены труда, программ социального обеспечения. В силу необходимости потребуется уделять больше внимания укреплению взаимодополняемости всеобщих программ, финансируемых за счёт налогов, и программ, основанных на взносах.

Важные изменения, связанные с формирующейся цифровой экономикой, наряду с сопутствующими им глобальными демографическими сдвигами и опасениями, связанными с ростом неравенства и ослаблением сплочённости общества, придают определённую степень срочности решению международной задачи по обеспечению всеобщей защиты в рамках системы социального обеспечения.

Переносимость прав на социальное обеспечение становится, пожалуй, важнейшим стратегическим фактором, гарантирующим на протяжении всей жизни человека динамичное, инновационное и экономически эффективное социальное обеспечение для всех, в котором сбываются надежды населения о качественных услугах. В этой связи решающее значение придаётся усилению координации действий учреждений и правительств в поддержку новых технологий, стандартизации обмена информацией и усилению защиты данных.

Инновации – это путь к тому, чтобы намеченная цель стала реальностью. Однако инновациям присущи риски. Инновационный путь требует разумного сочетания лидерства, человеческого капитала и технологий. МАСО полна решимости поддерживать стремление к инновациям и распространять инновационные решения и передовую практику. Частью этих усилий является настоящий глобальный доклад – наряду с практическими инструментами, знаниями и услугами, предоставляемыми членам нашей Ассоциации.

В каждой из глав доклада рассматривается по одному вызову, что позволяет читателю быстро почерпнуть интересующую его информацию. Все главы построены таким образом, что сначала раскрывается широкий контекст и далее разъясняется характер того или иного вызова для систем социального обеспечения, приводятся конкретные примеры передовой практики инновационного реагирования членских организаций МАСО и в заключение формулируются ключевые идеи. Каждую главу дополняют инфографические материалы с данными.



ВЫЗОВ 1

Охрана здоровья и долговременный уход

Системы социального обеспечения и здравоохранения во всех частях мира функционируют в условиях продолжающейся эволюции рисков и вызовов в сфере охраны здоровья и долгосрочного ухода. Несмотря на улучшение показателей здравоохранения, одним из вызовов остаётся неравенство результатов. Во всех регионах мира увеличивается продолжительность жизни и происходит старение населения, хотя темпы и масштабы этого процесса неравномерны. Что касается результатов, то не все дополнительные годы жизни характеризуются физическим благополучием. В целях дальнейшего улучшения медицинских показателей необходимо точно предвидеть вызовы на пути охраны здоровья, принимать упреждающие и профилактические меры и предоставлять соответствующие пособия, льготы и услуги. Это является трудной задачей ввиду того, что численность немощных пожилых людей стремительно увеличивается, что диктует настоятельную необходимость усилить внимание политике старения в домашних условиях.

Повышение качества образования, социально-экономических условий и образа жизни, равно как и прогресс в области здравоохранения и медицины, способствуют повышению многих показателей здравоохранения во всём мире. Тем не менее плоды прогресса распределяются среди разных слоёв населения неравномерно, в том числе сохраняются различия в показателях смертности в разбивке по полу и возрастным группам и, в целом, различия в показателях состояния здоровья населения между странами. Средняя

продолжительность здоровой жизни в мире составляет около 63 лет, однако за этим скрываются серьёзные различия между странами. В 2017 году к основным глобальным факторам риска преждевременной смерти и инвалидности относились высокое артериальное давление, курение табака и высокий уровень сахара в крови. В целом, в 2017 году неинфекционные заболевания стали причиной 73,4% всех смертельных исходов и 8,0% всех случаев инвалидности, а смертность по причине инфекционных заболеваний, родовых и ▶▶

неонатальных осложнений и пищевых отравлений составила 18,6%.

Показатели здоровья матерей и детей в младенческом и раннем возрасте значительно улучшились во всём мире. В странах с высоким уровнем дохода и доходом выше среднего уровня более 90% всех родов принимаются квалифицированными специалистами. В ряде стран с низким уровнем дохода и доходом ниже среднего уровня квалифицированное медицинское вспомоществование оказывается менее чем в половине всех родов. По оценкам, в 2015 году около 303 000 женщин в мире умерли во время беременности и родов, большинство из них в странах с низким и средним уровнем дохода. В 2017 году младенческая смертность в мире снизилась до 29 смертей на 1000 живорождённых детей. Смертность детей в возрасте до 5 лет также снизилась, хотя и остаётся проблемой, в частности, в Африке. Смертность среди детей до пяти лет преимущественно обусловлена пневмонией, диареей и недоношенностью, а среди младенцев – осложнениями при преждевременных родах, родовыми травмами, сепсисом или менингитом и врождёнными пороками.

ВЫЗОВЫ ПЕРЕД СИСТЕМАМИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Новые враги в стане неинфекционных заболеваний (НИЗ). В 2016 году преждевременная смертность и инвалидность от НИЗ привели к потере около 1,6 млрд потенциальных лет здоровой продуктивной жизни. Среди лиц в возрасте от 30 до 69 лет свыше 15 млн случаев преждевременной смерти за год связаны с хроническими заболеваниями, причём около 85% из них приходится на страны с низким уровнем дохода. В 80% случаев преждевременной смерти причинами являются сердечно-сосудистые заболевания, рак, респираторные заболевания и диабет. Представители всех возрастных групп и регионов уязвимы перед факторами риска НИЗ, среди которых выделяются курение табака, злоупотребление алкоголем, низкий уровень физической активности и нездоровое питание.

Старые враги в стане инфекционных заболеваний. Всемирное бремя инфекционных болезней облегчается, хотя и разными темпами. В 2017 году в мире насчитывалось около 36,9 млн человек, живущих с ВИЧ, из них 25,7 млн в Африке. По оценкам, в том же году от заболеваний, вызванных ВИЧ, в мире умерло 940 000 человек. Африка остаётся регионом, больше других страдающим от ВИЧ: в 2017 году показатель инфицированности составил 1,22 на 1000 здорового населения. Несмотря на достигнутый прогресс, тяжёлым бременем остаётся туберкулёз. В 2017 году от него погибло около 1,3 млн человек – помимо 300 000 смертных исходов среди ВИЧ-позитивных лиц. Несмотря на снижение заболеваемости туберкулёзом в мире, угрозой представляет туберкулёз, устойчивый к лекарственным препаратам. В 2017 году у 558 000 человек был диагностирован туберкулёз, устойчивый к наиболее эффективному препарату первого порядка.

У 82% пациентов туберкулёз оказался устойчивым перед целым рядом препаратов.

Беспрецедентные успехи в глобальной борьбе с малярией померкли под воздействием таких факторов, как отсутствие устойчивого финансирования, вооружённые конфликты в эндемичных малярийных зонах и устойчивость комаров к инсектицидам. В 2017 году в мире было зарегистрировано около 435 000 случаев смерти от малярии. Несмотря на то что вакцинация стала крупным достижением общественного здравоохранения в двадцатом веке, прогресс на пути к искоренению некоторых инфекционных заболеваний находится под угрозой. Антипрививочное движение и общественное недоверие являются факторами, обуславливающими снижение уровня вакцинации населения ряда стран.

Системы здравоохранения. Как минимум у половины населения земного шара нет доступа к основным услугам здравоохранения. Катастрофические медицинские расходы ежегодно повергают около 100 млн человек в крайнюю нищету. Инвестиции в инфраструктуру здравоохранения значительно различаются между странами, равно как и стратегические цели национальных систем здравоохранения. Системы здравоохранения, как правило, ориентированы на оказание лечебной помощи, уделяя относительно меньше внимания профилактике и укреплению здоровья. В Азиатско-Тихоокеанском регионе они, как правило, раздроблены и характеризуются уклоном в сторону больничного ухода и слабым первичным звеном.

Финансирование здравоохранения. На страны с высоким уровнем дохода приходится 80% мировых расходов на здравоохранение, и при этом в них проживает всего 20% населения земного шара. В 2016 году на мировое здравоохранение было израсходовано 7,5 трлн долл. США, т.е. около 10% мирового ВВП. Среднедушевые расходы на здравоохранение составили 1000 долл. США, но при этом в каждой второй стране – меньше 350 долл. США. Если оценивать крайние значения, то в 2016 году на здравоохранение приходилось от 5000 долл. США на человека в одних странах и меньше 30 долл. США на человека в других. Личные расходы населения как процент от общей суммы медицинских расходов медленно сокращаются во всех регионах.

Из общего объёма расходов в 2016 году государственные ассигнования на здравоохранение составили 5,6 трлн долл. США. Средние значения свидетельствуют об увеличении государственных расходов на душу населения в странах с более высоким уровнем дохода. В странах с низким уровнем доходов расходы на здравоохранение варьировались. Они возросли в 2000-04 годах, сократились в 2004-12 годах и начали снова расти в 2013 году. В 2016 году среднедушевые государственные расходы на здравоохранение составили около 9 долл. США. На внешнюю помощь приходится менее 1% мировых расходов на здравоохранение; она составляет малую и всё сокращающуюся долю расходов на здравоохранение в странах со средним

уровнем дохода. Внешняя помощь странам с низким уровнем дохода увеличивается.

Доступность и эффективность. Доступность медицинских услуг варьируется в зависимости от национальных условий и конкретных отраслей здравоохранения. Во всём мире как минимум 400 млн человек не имеют доступа к базовой медицинской помощи. Чтобы добиться всеобщего охвата услугами здравоохранения (ВОУЗ), потребуется дальнейшая работа. В показателях эффективности медицинского обслуживания отмечается повышение качества в одних областях, таких как выживаемость при онкологии. В других областях прогресс происходит медленно и неравномерно, например, что касается снижения издержек, вызываемых врачебными ошибками. В странах с низким уровнем дохода около 40% медицинских учреждений страдают от нехватки качественной водопроводной воды и почти 20% от недостатка объектов санитарии.

Кадровые ресурсы здравоохранения. Примерно в половине всех стран численность медицинских работников, достаточна для оказания качественной медицинской помощи (по 30 врачей, 100 медсестёр или акушеров и 5 фармацевтов на 10 000 человек). Однако во многих странах стоит проблема острого дефицита и несправедливого распределения квалифицированных медицинских работников. По оценкам, в 2015 году в мире их недосчитывалось 10,3 млн человек. Дефицит специалистов-медиков наиболее заметен в странах Африки к югу от Сахары, в Юго-Восточной Азии и Южной Азии.

Чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения. В силу повышенной мобильности населения инфекционные заболевания могут стремительно распространяться, и поэтому эффективное

реагирование требует повышения степени готовности и усиления мониторинга и профилактики. Однако такой готовности не наблюдается в большинстве стран. Эпидемия лихорадки Эбола в 2014-2016 годах явно показала, что существующая инфраструктура здравоохранения может не справиться с чрезвычайными ситуациями. Вспышки болезней часто случаются, когда население оказывается в уязвимом положении, например, после наводнения (холера в Мозамбике) или вооружённого конфликта (холера в Йемене). К другим вызовам, стоящим перед общественным здравоохранением, относятся психическое нездоровье, употребление психоактивных веществ (в том числе опиоидная зависимость), устойчивость к противомикробным препаратам и низкое качество воздуха.

МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ, НАЦЕЛЕННЫЕ НА АДАПТАЦИЮ СИСТЕМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И УХОДА

Здравоохранение является одной из главных целей Повестки дня в области устойчивого развития (ЦУР) на период до 2030 года; одна из них носит всеобъемлющий характер – ЦУР 3: «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте». Чтобы решить 13 задач в рамках этой ЦУР, все страны должны преодолеть текущие вызовы и адаптироваться к последующим изменениям в потребностях здравоохранения.

Реформирование систем здравоохранения. Многие страны стремятся обеспечить ВОУЗ путём реформирования своих систем с тем, чтобы обеспечить доступ к качественным и не обременительным в



“ Основопологающими целями являются обеспечение всеобщего охвата услугами здравоохранения и преодоление текущих вызовов, стоящих на пути охраны здоровья ”

финансовом отношении медицинским услугам. Более чем в 30 развитых странах созданы общедоступные системы здравоохранения, а реформы во многих менее развитых странах нацелены на обеспечение ВОУЗ. Значительного прогресса в направлении ВОУЗ добились Китай, Колумбия, Мексика, Руанда и Таиланд, которые тем самым демонстрируют, что ВОУЗ присущ не только странам с более развитой экономикой.

Решение задач в области здравоохранения до 2030 года потребует новых, растущих финансовых вложений. Диверсифицируя внутренние источники, многие страны развернули реформы в области финансирования, чтобы укрепить системы здравоохранения и расширить доступ к медицинским услугам. В декабре 2012 года власти Филиппин ввели «греховный налог», поступления от которого помогли расширить доступ к медицинскому обслуживанию дополнительно для 14 млн семей. Другие решения предусматривают снижение неэффективного расходования средств, предупреждение административных и врачебных ошибок и повышение качества всех услуг системы здравоохранения.

Одним из шагов на пути к ВОУЗ стало решение ряда стран реформировать системы здравоохранения путём расширения их первичных звеньев. Бразилия вступила на этот путь в 80-х годах прошлого столетия, создав единую систему здравоохранения (*Sistema Único de Saúde – SUS*), которая в настоящее время считается крупнейшей в мире всеобщей и бесплатной системой общественного здравоохранения, обслуживающей около 160 млн человек. В некоторых странах используются программы условных денежных переводов, требующие от получателей, в том числе, прививок и посещений врача; перед ними ставится цель улучшить состояние здоровья беднейших слоёв населения и преодолеть финансовые препятствия на пути к услугам здравоохранения. В Мексике подобная программа принесла положительные результаты, особенно для здоровья младенцев из беднейших домашних хозяйств в возрасте до шести месяцев. Программа денежных переводов в Никарагуа ассоциируется с сокращением числа детей до пяти лет, страдающих от дистрофии.

В других странах приняты решения идти по пути устранения коренных причин, порождающих вызовы в сфере общественного здравоохранения. Начиная с 2012 года в Армении осуществляется проект, направленный на улучшение состояния здоровья населения путём устойчивого управления водными ресурсами, обеспечения доступа к чистой воде и создания адекватных санитарно-гигиенических условий. Канада служит примером адаптации системы здравоохранения к возникающим общественным потребностям в медицинском обслуживании. Чтобы удовлетворить нужды в услугах здравоохранения почти 55 000 сирийских беженцев, прибывших из зоны вооружённого конфликта, всем им был предоставлен временный доступ к медицинским услугам до момента

вступления в провинциальные или территориальные программы медицинского страхования наравне с гражданами Канады.

Долговременный уход. Растущее число немощных пожилых людей одновременно с ростом заболеваемости НИЗ усиливают спрос на специализированные медицинские услуги, продукты и инфраструктуру. Что касается регионального распределения престарелого населения в возрасте 65 лет и старше, то на Азиатско-Тихоокеанский регион приходится наибольшая доля – 53% от общемирового уровня; за ним следуют Европа (23%), Северная и Южная Америка (17%) и Африка (7%). Страны по-разному реагируют на возрастающие потребности в услугах долговременного ухода. В ряде стран, таких как Германия, Израиль, Япония, Республика Корея, Люксембург и Нидерланды, действуют программы социального страхования долговременного ухода. Законодательных основ страхования долговременного ухода чаще не существует, что стимулирует спрос на неформальные услуги по уходу, социальную помощь и – среди более состоятельных лиц – частное страхование долговременного ухода.

В мире отмечается дефицит работников долговременного ухода примерно в 13,6 млн человек, вследствие чего спрос на услуги долговременного ухода остаётся неудовлетворённым примерно для 50% населения в возрасте 65 лет и старше с заметными проявлениями неравенства между регионами. Наивысший уровень неудовлетворённого спроса на услуги долговременного ухода наблюдается в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где, по оценкам, кадровый дефицит составляет 8,2 млн работников. В некоторых странах, таких как Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Венгрия и Испания, под нужды долговременного ухода выделяются особые бюджетные койки. Во многих странах, особенно в Европе, в настоящее время обсуждается вопрос о создании устойчивых программ долговременного ухода. Модель старения в домашних условиях всё чаще рассматривается как одна из обязательных целей стратегии в отношении стареющего населения. Её предназначение связано не только со снижением нагрузки на медицинские учреждения и ограничением использования институциональных форм ухода, но и с ощутимым повышением качества ухода.

Технологии и здоровье. В сфере здравоохранения расширяется использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Быстрыми темпами повышается доступность медицинских технологий для диагностических и лечебных целей, особенно компьютерных томографов и аппаратов МРТ. В странах, принявших политику или стратегию в области электронного здравоохранения, которой регулируется использование ИКТ в сфере здравоохранения на основе этических норм, стратегий финансирования и образования, расширяется использование электронных систем медицинского обслуживания. ■

ИННОВАЦИИ: МЕДИЦИНСКАЯ ПОЛЬЗА УСЛУГ ДОМАШНЕГО УХОДА, ПРОФИЛАКТИКИ И ЭЛЕКТРОННОГО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Услуги домашнего ухода за пожилыми пациентами, перенёсшими инсульт. По мере старения населения Индонезии возрастают расходы на здравоохранение, в том числе на лечение хронических заболеваний и их последствий, таких как инсульт. В целях более эффективного и действенного удовлетворения потребностей таких пациентов организация *BPJS Kesehatan* создала в тестовом режиме службу по уходу на дому за пожилыми пациентами, перенёсшими инсульт. По итогам сопоставления фактических данных с существующей системой амбулаторных услуг при больницах и анализа затрат и выгод этих форм обслуживания специалисты пришли к заключению о том, что уход в домашних условиях за престарелыми пациентами после инсульта эффективнее с экономической точки зрения. Показатели качества домашнего ухода также оказались выше, чем показатели стационарного ухода.

Программа диспансеризации. В Малайзии наблюдается рост числа неинфекционных заболеваний, что отражается в увеличении числа ходатайств о признании нетрудоспособности и назначении пенсий по случаю потери кормильца. Реагируя на сложившуюся ситуацию, Организация социального обеспечения (SOCSO) приступила к реализации собственной программы диспансеризации, которую могут бесплатно пройти застрахованные лица в возрасте 40 лет и старше. Услуга оказывается по предъявлению талона на медицинский осмотр, который включает в себя клиническую консультацию и обследование на наличие факторов риска сердечно-сосудистых заболеваний, а также рака шейки матки и молочной железы. Эпидемиологический анализ показал пользу этой программы для населения и помог определить области, где её осуществление можно улучшить.

Развёртывание системы удалённых медицинских услуг. Во Франции внедряется система медицинского обслуживания на расстоянии. Она обеспечивает дистанционное медицинское обследование посредством платформы видеоконференций, особенно для жителей сельских и других географически отдалённых районов с ограниченным доступом к учреждениям здравоохранения. В ней предусмотрена возможность удалённых врачебных консультаций, как правило, посредством лечащего врача. Для таких консультаций используется безопасная платформа, которая обеспечивает врачебную тайну. В 2019 году Франция намеревается также ввести в общую практику использование электронных рецептов. Электронные рецепты выписывают в тестовом режиме; после консультации врача пациентам предоставляется цифровой QR-код (*Quick Response* – быстрое реагирование). Он предъявляется в аптеку для получения назначенного препарата.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Во многих странах проводятся реформы систем здравоохранения, в которых используются различные подходы в целях обеспечения ВОУЗ, повышения качества первичных, лечебных и профилактических услуг на протяжении всей жизни человека и достижения финансовой устойчивости.

Показатели здравоохранения зачастую улучшаются и распределяются неравномерно, и, невзирая на прогресс, достигнутый во многих странах на пути к ВОУЗ, как минимум у половины населения земного шара нет полноценного доступа к основным медицинским услугам, а около 100 млн человек ежегодно впадают в крайнюю нищету после оплаты медицинских счетов. Одним из приоритетов должно стать уменьшение роли личных расходов граждан.

Совершенствование финансирования здравоохранения должно включать не только поиск новых стабильных источников финансирования, но и повышение эффективности использования имеющихся финансовых ресурсов, кадров, объектов инфраструктуры и технологий.

Для эффективного преодоления вызовов, стоящих перед национальными системами общественного здравоохранения, необходимо в рамках общей стратегии анализировать международные аспекты, например, связанные со вспышками и рецидивами инфекционных заболеваний, стихийными бедствиями, вооружёнными конфликтами, загрязнением окружающей среды и изменением климата.

ГЛОБАЛЬНЫЙ ПРОГРЕСС И ВЫЗОВЫ



~50%

Детская смертность снизилась почти вдвое после 1990 года

Источник: ВОЗ (2015)



13,6 млн

Глобальный дефицит работников формальной экономики долговременного ухода

Источник: МОТ (2019)



10 000

Тысячи людей умирают ежедневно из-за отсутствия доступа к приемлемым по цене медицинским услугам

Источник: Oxfam International (2019)

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РИСКА ПРЕЖДЕВРЕМЕННОЙ СМЕРТИ



Курение табака

Потребление
алкоголяОтсутствие
физических нагрузок

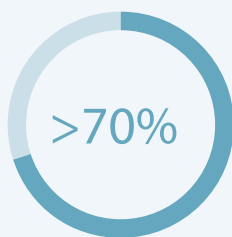
Нездоровое питание



Загрязнение воздуха

Источник: ВОЗ (2019)

НЕИНФЕКЦИОННЫЕ ЗАБОЛЕВАНИЯ



На все НИЗ приходится бóльшая часть смертельных исходов

Источник: ВОЗ (2019)



17,9 млн

Число умирающих от сердечно-сосудистых заболеваний в год

Источник: ВОЗ (2018)



9 млн

Число умирающих от рака в год

ВЫЗОВ 2



Ликвидация пробелов в охвате социальным обеспечением

Преодоление глобального вызова на пути к расширению охвата социальным обеспечением является, в первую очередь, задачей по расширению как минимум базовой социальной защиты на всех. Эта международная задача сформулирована в Целях ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года. В мире продолжается движение в этом направлении. Одновременно существует угроза снижения адекватности охвата, которая поднялась на более высокое место в политической повестке дня. Она обусловлена рядом факторов, в том числе ограниченностью государственных финансов, внутренними политическими повестками, определяющими роль государства, старением населения и трансформацией национальных и глобальных рынков труда в условиях продолжающегося перехода к цифровой экономике.

По данным Международной организации труда (МОТ), доля населения мира, имеющего эффективный доступ как минимум к одному социальному пособию, варьируется по регионам – от 84,1% в Европе и Центральной Азии до 67,6% в Северной и Южной Америке, 38,9% в Азиатско-Тихоокеанском регионе и 17,8% в Африке. Согласно оценкам, 45,2% населения земного шара имеет эффективный доступ как минимум к одному социальному пособию. По ряду причин эффективный доступ уже, чем законодательный. Он может проявляться в неполном востребовании пособий, ошибках администрирования, ограниченном географическом охвате некоторых программ социального обеспечения и минимальных требованиях к участию в зависимости от нижнего предела взносов, в силу которых могут исключаться низкооплачиваемые

работники и те, кто отработал недостаточное количество часов в месяц.

В глобальном масштабе пожилых лиц, располагающих базовым гарантированным доходом в виде пенсий программ социального обеспечения, больше по сравнению с другими группами населения. По данным МОТ, в то время как базовые доходы гарантированы 67,9% пожилых лиц, этой формой защиты охвачено 34,9% детей, 21,8% безработных, 27,8% лиц, страдающих от тяжёлых форм инвалидности, и 24,7% представителей уязвимых групп населения, нуждающихся в социальной помощи.



ВЫЗОВЫ НА ПУТИ РАСШИРЕНИЯ ОХВАТА

Задачи, закреплённые в Целях в области устойчивого развития, свидетельствуют о широкой поддержке усилий международного сообщества по реализации на основе прав всеобщих, устойчивых, справедливых и адекватных программ социального обеспечения. Широко признаётся и тот факт, что системы социального обеспечения остаются важными механизмами перераспределения, призванными поддерживать экономический спрос, искоренять неравенство, сокращать масштабы бедности и укреплять сплочённость общества.

За последние десятилетия в политических задачах систем социального обеспечения произошли изменения. Многие из них создавались для удовлетворения нужд застрахованных работников в замещении доходов, страховании, перераспределении и солидарности. Всё чаще многие системы социального обеспечения стали ориентироваться на реализацию основополагающего права человека на социальное обеспечение. В странах, где социальное обеспечение финансируется, в том числе, за счёт налогов, эта высокая политическая цель должна быть более достижимой. В странах, где главной целью по-прежнему является удовлетворение нужд застрахованных работников, можно предвидеть вызовы более серьёзного характера.

Примером относительного смещения акцента с работников на граждан служит относительно первоочередное внимание, которое в последние десятилетия уделяется расширению охвата защиты доходов на малоимущих лиц престарелого возраста. Об этом свидетельствует рост числа получателей социальных пенсий, в том числе во всё большем числе стран с низким и средним уровнем дохода. Другим примером являются социальные инвестиции в детей, направленные на преодоление межпоколенческой бедности путём улучшения состояния здоровья детей, содействия их будущей занятости и улучшения социально-экономических показателей.

По оценкам МОТ, свыше 60% работников мира заняты в неформальной экономике. Это входит в противоречие с традиционной структурой программ социального обеспечения, которые предоставляют услуги работникам, занятым на стабильной и формальной основе полный рабочий день. В результате появляется значительная брешь в сфере охвата. Это относится даже к неформальным работникам, которые могут располагать финансовыми средствами для участия в программах социального обеспечения; однако они заняты в отраслях экономики, которые зачастую остаются вне сферы действия законодательства. В некоторых программах неформальные работники могут платить взносы на добровольной основе, хотя они могут предпочесть не делать этого. Их решение может быть расчётливым компромиссом между стоимостью участия и вероятностью получения пособий. К другим причинам пробелов в охвате могут относиться неспособность

платить периодические взносы, сезонные колебания заработков, недоверие к государственным учреждениям и слабые правоприменительные возможности органов социального обеспечения.

В цифровой экономике создаются новые формы занятости, обычно не подпадающие под существующие нормативные положения и законодательство о социальном обеспечении. В результате размывания отношений между работодателем и работником, которые составляют основу накопительных программ социального обеспечения, в их охвате могут появляться пустоты. Потенциальное сужение охвата негативно сказывается на работниках, на финансовом состоянии самого учреждения, которое теряет доходы, а также на государственных финансах ввиду повышения будущего спроса на социальное обеспечение, финансируемое за счёт налогов.

Расширения охвата социальным обеспечением можно оптимально добиться путём координирования деятельности программ, финансируемых за счёт налогов, и программ, финансируемых за счёт взносов; соответственно, директивные органы должны уметь реализовывать преимущества разных механизмов финансирования. Важно сосредоточиться на нуждах людей и идти навстречу их общему стремлению получить реальный доступ к социальным пособиям, льготам и услугам.

МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ РАСШИРЕНИЯ ОХВАТА

Всеобъемлющий охват, присущий государствам всеобщего благосостояния, показывает, что расширению национального охвата способствует совместное использование механизмов финансирования за счёт взносов, налогов и других соответствующих источников финансирования. В Рекомендации МОТ 2012 года о минимальных уровнях социальной защиты (202) подтверждается практическая необходимость такого подхода во всех странах, где он осуществим.

Инновационные подходы к финансированию.

Самый серьёзный вызов с точки зрения охвата связан с тем, как распространить его на тех, кто дальше всех отстоит от формального рынка труда и больше других уязвим в обществе. Для этих групп населения наиболее подходящим решением является финансирование за счёт налогов. В силу практических причин, таких как отсутствие постоянного домашнего адреса, административным органам зачастую бывает трудно выявить незащищённых лиц. К другим вызовам могут относиться преодоление социальной стигмы и предрассудков в отношении уязвимых групп, в которых часто отражается структурное неравенство в обществе.

Для благополучных неформальных работников инновационная адаптация параметров накопительного финансирования открывает возможности для расширения доступа к медицинскому страхованию и денежным пособиям. Латиноамериканские страны

накопили в этом отношении определённый опыт, особенно что касается субсидирования взносов работников неформальной экономики. Другим значимым фактором для малых предприятий и предприятий с сезонным или прерывистым циклом производства является периодичность уплаты и сбора взносов. Чтобы помочь решить эти проблемы и сократить число препятствий на пути к формальной занятости, в Аргентине, Бразилии и Уругвае был упрощён процесс уплаты взносов. По такому же пути пошла Республика Корея, правительство которой субсидирует страховые взносы предприятий, на которых занято менее десяти работников. Эта мера, призванная расширить охват, предусматривает финансовую поддержку и стимулирует создание формальных рабочих мест. В Германии минимальный взнос «мелких» самозанятых работников был уменьшен вдвое в качестве одной из мер поддержки социально-медицинского страхования.

В Африке органы социального обеспечения расширяют доступ населения к услугам здравоохранения. В Кении программа субсидирования медицинского страхования неимущих, престарелых и лиц с тяжёлыми формами инвалидности обеспечивает им доступ к базовым медицинским пособиям в рамках Национального фонда больничного страхования. В Сенегале Институт социального страхования пенсий по старости (*Institution de prévoyance retraite du Sénégal – IPRES*) субсидирует медицинские расходы пенсионеров и их семей. В Камеруне Национальный фонд социального страхования (*Caisse nationale de prévoyance sociale – CNPS*) покрывает половину расходов на лечение пенсионеров в больницах и других медицинских учреждениях.

Дополнительные солидарные взносы высокооплачиваемых работников являются ещё одним решением в поддержку расширения охвата программы и укрепления её долгосрочной финансовой устойчивости.

Примером этого служит Колумбия. Солидарные взносы всех налогоплательщиков, как это происходит во Франции, могут также способствовать повышению финансовой устойчивости и адекватности системы социального обеспечения.

Инновационная политика и структура программ.

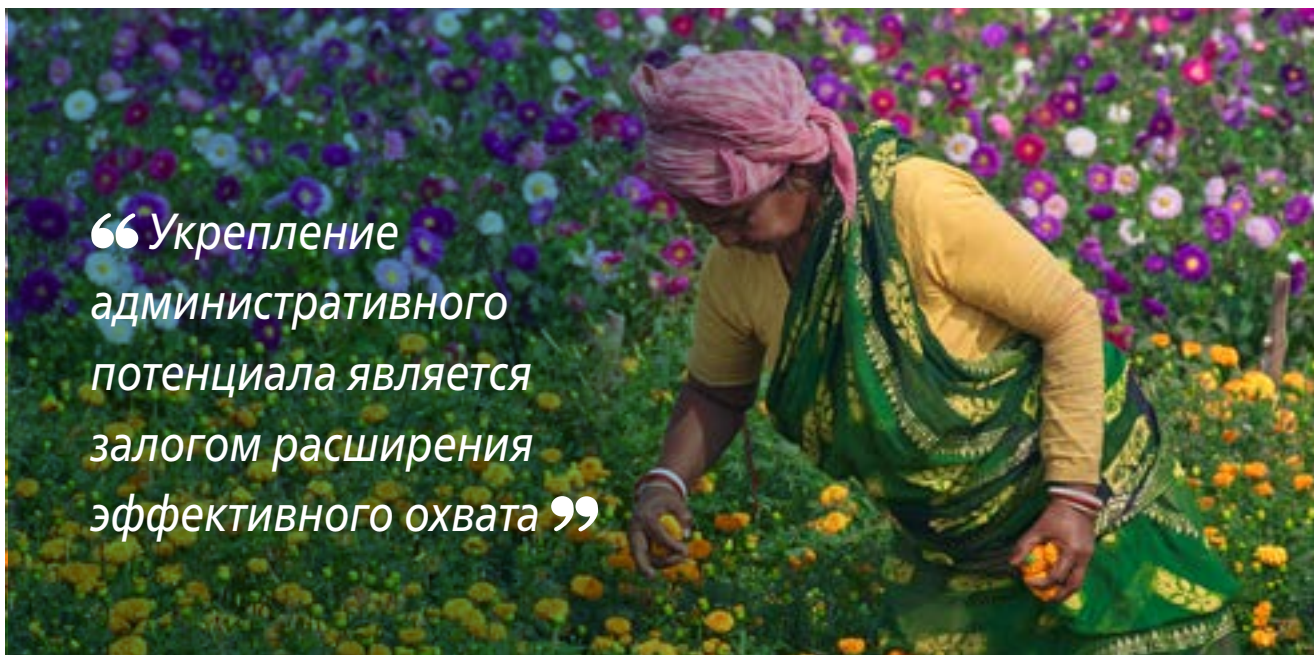
Использование условий, таких как вакцинация или учёба в школе, является распространённой практикой, особенно в развивающихся странах, цель которой – содействовать достижению положительных, долгосрочных социальных результатов и немедленному сокращению масштабов бедности. В программе Bolsa Floresta в бразильском штате Амазонас для назначения семейных пособий требуется выполнение альтернативного условного требования – участие в деятельности по охране окружающей среды.

В дебатах о расширении охвата программы недостаточно внимания зачастую уделяется препятствиям на пути её реализации. Организации социального обеспечения должны деятельно участвовать в процессе формирования политики, способствуя разработке вариантов политических решений, которые являются реалистичными, обеспеченными соответствующими ресурсами и достаточно гибкими, чтобы их можно было адаптировать к меняющимся условиям. В этой связи реформирование политики должно всегда сопровождаться созданием в самом начале механизма, обеспечивающего объективную оценку способности программы достичь намеченных политических целей.

Подход к обеспечению охвата на протяжении жизни

человека. Всё яснее проявляется тенденция в пользу подхода к управлению рисками на протяжении всей жизни человека. Цель состоит в том, чтобы социальная защита обеспечивалась от рождения до смерти и чтобы в ней учитывались меняющиеся потребности людей. В большинстве европейских государств всеобщего ►►

“Укрепление административного потенциала является залогом расширения эффективного охвата”



благополучия априори применяется подход, рассчитанный на весь жизненный цикл, – от дородовых и послеродовых услуг и пособий до услуг по уходу за престарелыми вместе с пособиями, предназначенными для работников, и услугами, предоставляемыми всеобщими системами здравоохранения и целевыми программами по предотвращению и минимизации рисков.

В Южной Африке обеспечивается самый широкий охват социальной защитой среди африканских стран к югу от Сахары, причём 48% населения имеет право на получение как минимум одного социального пособия. Это было достигнуто благодаря трёхуровневой системе социальной защиты. В Южной Африке реализуется программа общественных работ в дополнение к широкому кругу периодических выплат, финансируемых за счёт налогов, и ограниченной тремя месяцами чрезвычайной финансовой помощи.

Использование ИКТ в деятельности по расширению охвата. Решения ИКТ обладают невиданным потенциалом укрепления административных возможностей и поддержки усилий по расширению охвата. Так, ИКТ облегчают регистрацию плательщиков взносов и бенефициаров, декларирование и взимание

взносов, приём и обработку заявлений, рассмотрение жалоб, выплату пособий, публичное распространение информации, развитие взаимосвязей и координирование действий органов социальной защиты.

Используя платформы ИКТ, Национальное пенсионное управление Замбии, Национальный фонд социального страхования Кот-д'Ивуара и Национальный фонд социального обеспечения Уганды повысили эффективность и рентабельность процессов сбора взносов и, тем самым, расширили охват программ.

Управление социального обеспечения Чили (*Superintendencia de Seguridad Social*) применяет решения ИКТ для автоматизированного создания списков бенефициаров, имеющих право на постоянные семейные пособия. Во Франции Национальный фонд семейных пособий (*Caisse nationale des allocations familiales – CNAF*) использует интеллектуальный анализ данных для выявления правомочных бенефициаров, которые не обратились за пособиями. Правительство Индии развернуло систему биометрической идентификации (программу Aadhaar) более чем 1,2 млрд человек, которая помогает назначать пособия и обеспечивает переносимость прав на социальное обеспечение на территории всех штатов страны. ■

ИННОВАЦИИ: ОХВАТ СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ И НЕФОРМАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

С развитием цифровой экономики возникают новые формы занятости, в частности, на цифровых платформах, работники которых, как правило, не подпадают под действие существующего законодательства о социальном обеспечении. Новые формы труда могут повышать уровень неформальной занятости. Поэтому защита работников цифровых платформ порождает вызовы, подобные тем, что стоят на пути защиты неформальных работников, особенно в отсутствие правовой базы. Ввиду трансграничного характера занятости на некоторых цифровых платформах, дополнительным вызовом является трудность принятия решения о том, на какой из национальных программ социального обеспечения должна лежать ответственность за этих работников.

Как правило, программы социального обеспечения разрабатываются с учётом статуса занятости работников – наёмных или самозанятых. Тем не менее в настоящее время некоторые формы занятости на цифровых платформах трудно классифицировать по одной из двух категорий. Это означает потенциальную лагуну в законодательстве и отсутствие коллективных прав в сфере национального социально-трудового регулирования и социальной защиты растущей части трудоспособного населения, занятого на цифровых платформах. Расширение охвата социальным обеспечением на работников цифровых платформ не требует полного передела систем социального обеспечения. Главное требование – внести соответствующие поправки в действующее законодательство, чтобы предоставить всем право на эффективное социальное обеспечение.

В Европе работники цифровых платформ, как правило, рассматриваются как самозанятые, к которым применяются соответствующие нормативно-правовые акты в области социального обеспечения. Однако некоторые страны, такие как Австрия, Эстония и Швейцария, являются исключением из общего правила: они классифицируют занятых на цифровых платформах как наёмных работников, если правоотношение между работодателем и работником очевидно или фактически доказуемо. Во Франции лицензированные водители такси рассматриваются как самозанятые в соответствии с законодательством о труде и как наёмные работники в соответствии с законодательством о социальном обеспечении, а в Австрии, Польше и Венгрии действующие нормы законодательства предусматривают обращение с работниками цифровых платформ как с наёмными работниками. В целом, статус работников цифровых платформ требует принятия дальнейших мер в целях обеспечения адекватной и всеобъемлющей социальной защиты.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

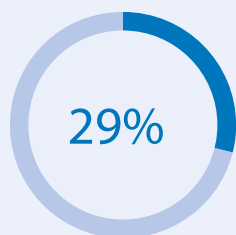
Расширению охвата способствует совместное использование механизмов финансирования за счёт взносов и за счёт налогов.

Эффективное расширение охвата социальным обеспечением предполагает больше, чем решение вопросов, касающихся структуры политики и программ: укрепление административного потенциала является залогом расширения эффективного охвата.

Решения ИКТ играют ключевую роль в наращивании административных возможностей органов социального обеспечения в целях расширения охвата.

Для финансовой устойчивости программ и адекватности их охвата необходимо регулирование нестандартных форм занятости и декларирование в полном объёме заработков, в том числе связанных с трудом на цифровых платформах.

ОХВАТ В МИРЕ



Население мира в сфере всеобъемлющего охвата в 2017 году

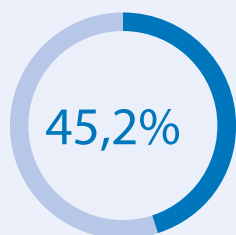
Источник: МОТ (2017)



5,1 млрд

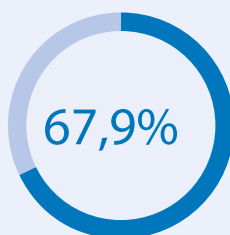
71% населения мира находилось вне сферы всеобъемлющего охвата в 2017 году

ОХВАТ В МИРЕ ПО ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ

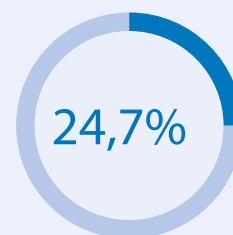


Население с правом как минимум на одно пособие в 2017 году

Источник: МОТ (2017)



Пожилые лица в сфере эффективного охвата в 2017 году



Уязвимые лица, имевшие право на социальную помощь в 2017 году

РАСШИРЕНИЕ ОХВАТА В МИРЕ



+1,5 млрд

Расширение охвата социальным здравоохранением с 2006 года

Источник: МАСО (2016)



+15,9%

Увеличение доли пожилых лиц, получающих пенсии по старости, 2014-17 гг.

Источник: МОТ (2014, 2017)

ВЫЗОВ 3



Старение населения

Реальностью в мире является старение населения, определяемое как рост числа лиц старших возрастных групп (60 лет и старше, 80 лет и старше) в процентах к общей численности населения. Этот сдвиг объясняется тремя факторами. Первый связан со снижением рождаемости, что уменьшает соотношение молодёжи и пожилого населения. Вторым фактором – увеличение продолжительности жизни. Третий обусловлен прошлыми вариациями в показателях рождаемости и смертности, которые во многих странах связаны с «бэби-бумом» – всплеском рождаемости после Второй мировой войны. Заметный выступ из престарелых продолжает увеличиваться на пирамиде населения, вызывая в некоторых странах проблемы устойчивости систем социального обеспечения и вслед за ними – проблемы адекватности услуг.

В странах, находящихся на продвинутых этапах демографического перехода к стареющему обществу, системы социального обеспечения сталкиваются с рядом вызовов, порождаемых снижением относительной численности населения трудоспособного возраста по сравнению с населением нетрудоспособного возраста, что можно условно рассматривать как показатель соотношения плательщиков взносов и бенефициаров системы социального обеспечения. Важную роль играют и относительные изменения, происходящие в среде молодёжи трудоспособного возраста. Во всём мире абсолютная численность населения трудоспособного возраста продолжит расти, хотя и более медленными темпами, чем в последние десятилетия. Относительный размер и уровень экономической активности населения трудоспособного

возраста в настоящее время и в будущем играют роль ключевых факторов, определяющих состояние рынков труда, уровни производительности и устойчивость систем социального обеспечения.

Несмотря на значимые региональные различия, сохраняющиеся с точки зрения масштабов, сроков и последствий, прогнозы указывают на то, что в условиях старения населения в ближайшие несколько десятилетий повысятся расходы систем социального обеспечения на выплату пенсий, медицинское обслуживание и долговременный уход. Ожидаемый во многих странах рост социальных расходов усугубляется опасениями в связи с ограничением расходования государственных средств, растущим неравенством, высокими и повышающимися уровнями нестабильной

(неформальной и нестандартной) занятости и неопределённостью относительно будущего стандартных видов формальной занятости на фоне продолжающегося перехода к цифровой экономике.

В этих условиях важно подумать о том, могут ли программы с их нынешней структурой обеспечивать стабильность доходов и удовлетворять потребности в охране здоровья всех групп населения. Следует также учитывать характер и масштаб перераспределения благ внутри поколений и между ними, которое осуществляется программами социального обеспечения и налоговой системой.

ВЫЗОВЫ СТАРЕНИЯ

Меры реагирования на старение населения включают более полное согласование социальной и экономической политики, особенно политики на рынке труда, в области образования и в социальной сфере. Инклюзивный рост экономики требует квалифицированной рабочей силы. В большинстве стран уровень трудового участия и размер оплаты труда женщин остаются низкими по сравнению с мужчинами. Чтобы восполнить прогнозируемый дефицит трудовых ресурсов, необходимо будет существенно расширить участие женщин в составе рабочей силы. При любых обстоятельствах снижение уровня безработицы и одновременное увеличение доли занятого населения на фоне его старения имеют основополагающее значение для устойчивости систем социального обеспечения. В ближайшие десятилетия прогнозируется сокращение численности населения ряда стран, особенно в Центральной и Восточной Европе. В этой связи ожидается, что миграция станет частью решения проблемы.

За социальным страхованием сохраняется роль основного механизма финансирования социального обеспечения. Важно поддерживать его функционирование, чтобы обеспечивалась адекватная защита работников, равно как и пенсионеров – нынешних и будущих. Предвидится, что в результате старения населения повысятся требования, предъявляемые к солидарным и перераспределительным элементам многих программ. Финансирование за счёт налогов, как правило, используется, чтобы обеспечить стабильность доходов населения, и оно может стать ещё более востребованным для удовлетворения незастрахованных нужд населения, которое живёт дольше, хотя и не обязательно здоровее. В этих условиях для адекватного финансирования всей системы неуклонно возрастает значение эффективной и действенной национальной системы налогообложения.

Кроме того, расширение использования во многих странах нестандартных форм занятости требует инновационных мер стимулирования работников и цифровых платформ к уплате взносов в систему социального обеспечения и декларированию доходов в полном объёме. С повышением уровня стабильной формальной занятости снижаются расходы на выплату пособий по безработице и на проведение активной политики на рынке труда. Корректировка

пенсионных систем, позволяющая осуществлять поэтапный выход на пенсию, призвана способствовать не только покрытию растущих пенсионных расходов, но и признанию преимуществ активного и здорового старения. Чтобы удовлетворить меняющиеся нужды стареющего населения требуются новые пособия и услуги (такие как уход на дому, долговременный уход, государственные услуги, учитывающие потребности пожилых людей). Соответственно, планирование социального обеспечения является одним из ключевых элементов государственной стратегии в отношении стареющего общества.

МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ НА СТАРЕЮЩИЙ МИР

Международные действия в поддержку социальной защиты пожилых граждан являются одной из ключевых задач, намеченных в Целях в области устойчивого развития на период до 2030 года. Не менее остро проблема старения населения ставит вопрос и о том, как наилучшим образом удовлетворять потребности в социальном обеспечении трудоспособного населения и детей. В ряде стран на первый план также выдвигается необходимость стимулировать рост рождаемости. В этом отношении оказались успешными некоторые программы социального обеспечения, поощряющие деторождение, например, во Франции и Российской Федерации.

Пенсии. На фоне старения населения пристальное внимание в сфере политики уделяется программам пенсионного обеспечения в старости. Большинство программ в мире разрабатывались с учётом линейного трудового стажа и традиционной структуры семьи. С увеличением продолжительности жизни мужчин и женщин до 60 лет одновременно с повышением гибкости течения жизни, изменением структуры семьи и ростом мобильности на рынке труда происходит целый ряд параметрических и системных пенсионных реформ. Средства действий ограничены размером взносов, размером пенсий и продолжительностью периода, в течение которого они выплачиваются. В странах с высоким и средним уровнем дохода широкое распространение получил последний подход, которым предусматривается повышение пенсионного возраста. Другие углублённые реформы направлены на перенастраивание весов взаимодополняемости программ, финансируемых за счёт налогов и за счёт взносов. Хотя не существует единого «оптимального» решения, устойчивость и адекватность пенсионной системы неизменно определяются политикой в социально-трудовой сфере, которая содействует инклюзивному росту.

В большинстве стран одной из проблем является бедность в старости, которая может усугубляться по мере того, как всё больше работников, участвующих в нестандартных формах занятости, приближаются к выходу на пенсию. Наиболее эффективным ответом в краткосрочной перспективе является всеобщая минимальная пенсия. Это можно наблюдать на

примере развивающихся стран Африки, Северной и Южной Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона, где широко распространена неформальная занятость, а также в странах с высоким уровнем дохода. В Канаде масштаб бедности среди пожилого населения был значительно сокращён после введения всеобщей пенсии, которая назначается по результатам оценки доходов и финансируется за счёт налогов.

Как правило, среди неимущего населения пожилые женщины встречаются чаще, чем пожилые мужчины. Это связано с меньшим размером заработков женщин в предшествующие периоды и более высокой продолжительностью жизни женщин по сравнению с мужчинами. Первая причина обусловлена более частыми перерывами в трудовом стаже, более низкой заработной платой, структурными и культурными факторами, ограничивающими возможности трудоустройства (независимо от уровня образования), более тяжёлым бременем семейных обязанностей и структурой ряда пенсионных программ, ориентированных на мужчин. Чтобы решить эту проблему, Чили и Франция, к примеру, внедрили в свои пенсионные системы меры позитивной дискриминации. К другим решениям относятся «вычеты», позволяющие выводить за скобки расчётов размера пенсии определённые годы с низкими заработками и годы, посвящённые воспитанию детей, тем самым увеличивая среднюю сумму дохода.

Меры, обеспечивающие стабильный доход в старости, также включают подчёркнуто позитивное отношение к пожилым работникам и поощрение поэтапного выхода на пенсию путём установления гибкого пенсионного возраста, нейтрального в актуарном отношении. При назначении альтернативных сроков выхода на пенсию обязательно должны оцениваться последствия разных вариантов. Поэтому важно оказывать поддержку в форме мер, направленных на повышение финансовой

грамотности, и тщательно прорабатывать положения, применяемые по умолчанию. Улучшению планирования выхода на пенсию и управления персональными рисками способствует распространение информации о социальном обеспечении, например, персональных пенсионных сведений, предоставляемых в Германии, Швеции и Соединённых Штатах.

Содействие принятию самостоятельных решений.

Социальные программы могут помочь отдельным лицам самостоятельно управлять рисками и идти по всё менее прямолинейной жизни. Китай служит примером гражданских и культурных программ, которые помогают бороться с социальной изоляцией и способствуют расширению прав и возможностей граждан, таких как спортивные соревнования для пожилых участников. В целях расширения возможностей трудоустройства пожилых работников в Индонезии создаются трудовые центры, где проводится обучение практическим навыкам работы. Они открыты для пожилых работников, желающих работать и зарабатывать. Во многих странах пенсионерам, в том числе будущим пенсионерам, оказывается помощь с тем, чтобы они самостоятельно подготовились и запланировали свою жизнь на пенсии.

Системы социального обеспечения продолжают развиваться в странах со стареющим обществом. Органы социального обеспечения играют важную роль в разработке и реализации инновационных мер, позволяющих гражданам минимизировать риски, связанные с доходом, здоровьем, занятостью и уходом.

Обязанности по уходу. Старение населения, особенно до 80 лет и старше, является одним из факторов, обуславливающих растущую потребность в услугах здравоохранения и долговременного ухода. Более половины населения земного шара в настоящее время не подпадает под действие какого-либо законодательства о



“ Долгосрочное планирование социального обеспечения является одним из ключевых элементов государственной стратегии в отношении стареющего общества ”

долговременном уходе. Услуги долговременного ухода, финансируемые за счёт взносов в систему социального страхования, предоставляются в небольшом числе стран, включая Германию, Израиль, Японию, Республику Корею, Люксембург и Нидерланды. Чаще всего платный государственный уход предоставляется после проверки нуждаемости, главная цель которой заключается в том, чтобы адресовать помощь бедным слоям престарелого населения. Во всём мире средний уровень общегосударственных расходов на долговременный уход находится на низком уровне – менее 1% ВВП.

Вызовы, стоящие перед экономикой ухода, вероятно, обостряются как в формальных системах ухода, так и в отношении неформальных семейных помощников: в условиях, когда увеличивается численность немощных пожилых людей, им будет требоваться постоянный уход. В настоящее время в мире отмечается дефицит примерно в 13,6 млн формальных работников, оказывающих услуги долговременного ухода. Одним из решений является предоставление льгот по уплате взносов лицам, занятым оказанием безвозмездных услуг по уходу. В ряде стран, таких как Чили и Франция, льготы по взносам в целом предоставляются женщинам, воспитывающим детей. В случае создания подобного механизма ухода за престарелыми облегчается задача по удовлетворению потребностей в уходе в старости, снижается нагрузка на учреждения, обеспечивающие уход, и повышается стабильность доходов лиц, оказывающих услуги по уходу, после их выхода на пенсию. Старение в домашних условиях и уход на дому несут в себе положительный психологический заряд. Это требует более согласованных действий медицинских и социальных учреждений, чтобы они могли адаптировать услуги и предоставлять их в необходимой форме.

Здоровое старение. Процесс старения связан с утратой определённых когнитивных и опорно-двигательных способностей человека. Такую утрату можно смягчить, но нельзя полностью предотвратить. С ростом численности пожилого населения в мире необходимо вкладывать средства в пропаганду здорового образа жизни, чтобы исключить и ослабить факторы риска

здоровью. В Бразилии и Мексике разработаны стратегии, нацеленные на повышение осведомлённости граждан, особенно пожилых, о влиянии гипертонии на общее состояние здоровья. В Мексике также расширен доступ пожилых лиц к лечению диабета. Ожидается, что с повышением осведомлённости пожилых граждан увеличится спрос на лечение с их стороны.

В ряде стран обеспечивается всеобщий доступ к услугам здравоохранения с особым вниманием к нуждам престарелых. В Японии развёрнута система медицинского обслуживания в старости, а в Таиланде амбулаторный приём пожилых пациентов организуется по «зелёному коридору» или в «быстрой очереди». Во Вьетнаме лицам в возрасте 90 лет и старше предоставляется бесплатное медицинское страхование, а всем пожилым гражданам – скидки на оплату медицинских услуг.

Удобные рабочие места для пожилых работников. От расширения участия пожилых работников в составе рабочей силы могут выиграть отдельные работники, работодатели и системы социального обеспечения в целом. Решение такой задачи требует адаптации условий труда и гибких графиков рабочего времени, а также реформирования пенсионных программ, чтобы обеспечивался поэтапный переход от работы на условиях полного рабочего дня к выходу на пенсию. Во многих странах, таких как Канада, Франция и Португалия, принимаются меры, направленные на устранение препятствий на пути дальнейшего участия пожилых работников в трудовой деятельности.

Они включают в себя содействие возвращению пожилых граждан к активному участию на рынке труда. Как правило, чем дольше человек не работает, тем выше риск его отчуждения на рынке труда. Органами социального обеспечения всё шире принимаются упреждающие меры в поддержку возвращения к трудовой деятельности после периода безработицы, нездоровья или лечения. Программы, реализуемые в Бельгии, Германии и Малайзии, преследуют общую цель – помочь застрахованным, как правило, пожилым работникам вернуться на работу после травмы. ■

ИННОВАЦИИ: ПОМОЩЬ В САМОСТОЯТЕЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ ВЫХОДА НА ПЕНСИЮ

Оказывая заблаговременную поддержку в вопросах планирования выхода на пенсию, многие органы социального обеспечения твёрдо следуют стратегиям социальных инноваций, направленным на развитие ориентированных на нужды населения услуг для нынешних и будущих пенсионеров. На институциональном уровне это может требовать беспрецедентной координации межведомственных действий и стратегической нацеленности на адаптацию услуг и методов коммуникаций в соответствии с потребностями отдельных граждан.

Первым шагом является повышение осведомлённости общественности о предназначении социальных пособий и необходимости планирования выхода на пенсию. Степень осведомлённости можно повышать с молодого возраста, как это происходит в Сингапуре, где социальные сети используются в качестве предпочтительной платформы для общения с молодёжью и взрослеющим населением. В Перу организация *Derrama Magisterial* расширила сферу своей деятельности, создав консультативную службу для сотрудников трудоспособного возраста по вопросам пенсионного обеспечения.

Расширить охват деятельности можно посредством онлайн-сервисов либо при личной встрече по запросу, как это предусмотрено Центральным провидентным фондом Сингапура. Все сообщения должны распространяться удобными для граждан способами и излагаться в понятных им терминах. В целях содействия развитию услуг для пожилых граждан в Сингапуре из числа пенсионеров, имеющих личный опыт пенсионного планирования и пропаганды здорового и активного старения, назначаются «послы».

Ещё одним новаторским решением во многих странах является координирование деятельности государственных учреждений в целях предоставления согласованных и всеобъемлющих рекомендаций по принципу «единого окна», касающихся не только планирования выхода на пенсию, но и содействия здоровой и благополучной жизни, межличностным отношениям, участию в жизни общества и организации досуга. Национальная пенсионная служба Республики Кореи создала сеть совместных служб, в которую входят не менее 18 организаций социального обеспечения при местных органах власти и 16 специализированных ведомств.

Все эти меры дополняют широкое развитие пенсионных онлайн-порталов, которые предоставляют нынешним и будущим пенсионерам круглосуточный доступ в режиме реального времени к услугам, связанным с выходом на пенсию, и к персональным данным. Примерами служат портал, созданный Национальным пенсионным фондом Алжира (*Caisse nationale des retraites – CNR*), и калькулятор пенсионных доходов в Канаде (*Service Canada*). В целях дальнейшего развития этих подходов стандартной характеристикой всех специализированных услуг и стратегий социальных инноваций должна стать оценка степени удовлетворённости клиентов.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Несмотря на то что старение населения влияет на устойчивость систем социального обеспечения, значимые региональные различия сохраняются с точки зрения масштабов, сроков, темпов и последствий процесса старения населения.

Политика активного и здорового старения способствует самостоятельности граждан и может сократить часть расходов на предоставление ухода за всё большим числом пожилых людей.

Системам социального обеспечения принадлежит определённая роль в расширении доступа всех групп населения к адекватным услугам.

Относительный размер, уровень производительности и степень экономической активности населения трудоспособного возраста в настоящее время и в будущем являются ключевыми факторами устойчивости финансирования, стратегического планирования и построения национальных систем социального обеспечения.

ОЖИДАЕМАЯ ПРИ РОЖДЕНИИ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ



63,3 года

Средняя ожидаемая при рождении продолжительность здоровой жизни в 2016 году

Источник: ВОЗ (2018)



72 года

Средняя продолжительность жизни при рождении в 2016 году



ГЕНДЕР

Средняя продолжительность жизни при рождении в 2016 году составила 74,2 года (среди женщин) и 69,8 года (среди мужчин)

НАСЕЛЕНИЕ МИРА В ВОЗРАСТЕ 80 ЛЕТ И СТАРШЕ



962 млн

Число лиц в возрасте 60 лет и старше в 2017 году

Источник: ДЭСВ ООН (2017)



137 млн

Число лиц в возрасте 80 лет и старше в 2017 году



→ 2050

425 млн

Прогнозируемое к 2050 году число лиц в возрасте 80 лет и старше

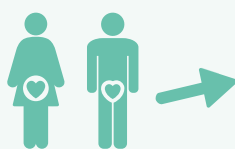
ВЛИЯНИЕ РОЖДАЕМОСТИ



9,8 млрд

Прогнозируемое население мира к 2050 году

Источник: ДЭСВ ООН (2017)



Slower growth

Падение рождаемости замедляет рост населения



Older

Падение рождаемости усугубляет старение населения

ВЫЗОВ 4

Технологическое развитие

Во всех странах мира органы социального обеспечения используют информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) в качестве стратегического инструмента, способствующего повышению эффективности и качества администрирования и достижению положительного социально-экономического эффекта своих программ. ИКТ позволяют нацеливать услуги на нужды пользователей и осуществлять масштабные социальные программы с участием многих организаций на национальном и, в определённой степени, международном уровнях. Такие услуги поддерживаются традиционной стационарной инфраструктурой коммуникаций и, всё чаще, мобильными технологиями. Расширение использования мобильных технологий позволяет гражданам получать доступ к онлайн-сервисам социального обеспечения. Основными направлениями технологических инноваций в сфере социального обеспечения являются биометрия, цифровая идентификация, межведомственная координация посредством платформ электронного правительства и технологии блокчейн, аналитика и большие данные, искусственный интеллект.

Директивные органы и главные администраторы систем социального обеспечения всё чаще рассматривают ИКТ в качестве стратегического инструмента инноваций, а также институционального развития и трансформаций. Хотя основные сферы применения ИКТ различаются в зависимости от национальных условий и приоритетов политики в сфере социального обеспечения, глобальной тенденцией

является укрепление институционального потенциала, особенно в области управления данными.

Учреждения социального обеспечения всё шире используют в целях совершенствования своих услуг возможности передовых технологий и технологических процессов, таких как электронное правительство и межведомственная координация, современные веб- ▶▶

порталы с цифровой идентификацией, биометрия, аналитика и большие данные, интернет вещей, блокчейн и искусственный интеллект. Всё шире признаётся высокая операционная ценность данных, которыми располагает система социального обеспечения.

ВЫЗОВЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ИКТ

В условиях интенсивного применения ИКТ появляются разные вызовы. К задачам стратегического характера относятся формирование перспективного видения организации, касающегося использования и применения ИКТ для достижения высоких целей, и выявление ключевых факторов успеха и источников риска. Это требует от организации подготовки среднесрочных и долгосрочных проектов, в которых учитывается множество факторов, таких как цели политики, кадровые ресурсы и инфраструктура ИКТ. В этой связи сложность проектов и их экономическая эффективность сами по себе являются вызовами, особенно в мире стремительно развивающихся технологий.

Среди других приоритетных вопросов следует отметить необходимость обеспечить инклюзивность программ и минимизировать риск возникновения цифрового разрыва. Должен осуществляться анализ целого ряда конкретных областей риска и препятствий, которые стоят на пути применения новых технологий. К ним относятся вопросы кибербезопасности и контроля доступа, идентификации клиентов, защиты данных и их конфиденциальности, обеспечения непрерывности операционной деятельности. Среди этих вызовов резко возросли риски в сфере кибербезопасности: хотя кибератаки бывают разными, их последствия могут быть разрушительными. По мере цифровизации администрирования социального обеспечения будет неуклонно повышаться важность защиты данных, формируемых органами социального обеспечения.

ИКТ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ

Отказоустойчивые системы ИКТ. Расширение использования ИКТ в операциях, критически важных для социального обеспечения, требует надёжных систем, устойчивых к различным сбоям, включая кибератаки и другие чрезвычайные ситуации, такие как стихийные бедствия. Охватывающая все аспекты цифровой защиты концепция отказоустойчивости электронных систем относится к применению ИКТ в целях минимизации рисков и их последствий в чрезвычайных обстоятельствах – в предупреждении и снижении уровня рисков, повышении степени готовности, реагировании и ликвидации ущерба.

В ряде стран принимаются институциональные меры в области кибербезопасности, в частности, в режиме реального времени осуществляется мониторинг киберугроз. Национальная пенсионная служба Республики Кореи оперирует системой управления информационной безопасностью

с широкой функциональностью, включающей информирование пользователей и их обучение по тематике информационной безопасности. Департамент социального обеспечения Австралии (DHS) применяет комплексный подход к обеспечению собственной безопасности, в том числе к защите данных граждан и предотвращению мошенничества. Им используются методы сквозного шифрования, защищённые сервисные контейнеры и безопасная облачная инфраструктура.

Национальный провидентный фонд Фиджи (FNPF) расширил свои возможности по обеспечению непрерывности операционной деятельности на случай стихийных бедствий и по предоставлению адресных пособий. В 2016 году во время циклона пятой категории «Уинстон» он активировал схему помощи при стихийных бедствиях, которая позволила ему оказать помощь 182 571 бенефициару и за два месяца обработать примерно трёхлетний объём ходатайств.

Несмотря на то что кибербезопасность и отказоустойчивость электронных систем имеют жизненное значение для социального обеспечения на институциональном уровне, необходимо также разрабатывать стратегии на национальном и региональном уровнях. В Азиатско-Тихоокеанском регионе, который больше других страдает от стихийных бедствий, Экономическая и социальная комиссия Организации Объединённых Наций для Азии и Тихого океана реализовала инициативы, направленные на повышение отказоустойчивости сетей широкополосной связи, создание региональной системы раннего предупреждения, организацию онлайн-сервисов обмена информацией об использовании ИКТ в целях контроля рисков стихийных бедствий и отказоустойчивости электронных систем, укрепление возможностей по обеспечению отказоустойчивости электронных систем в странах с высоким уровнем риска и низким уровнем развития потенциала.

Биометрическая и цифровая идентификация личности. Всё больше внимания уделяется индивидуальному обслуживанию, ориентированному на потребности населения и обеспечивающему предоставление нужному человеку нужных услуг в нужное время. В целях расширения охвата услуг и повышения их адресности организации всё шире внедряют биометрические технологии цифровой идентификации. Достоверная идентификация является одним из важнейших факторов, способствующих расширению охвата социальным обеспечением и укреплению межведомственной координации.

Биометрические технологии решают проблему идентификации личности. Например, они позволяют Национальному институту социального обеспечения Мозамбика подтверждать личность пользователя и дожитие пенсионера. В равной степени это относится к Национальному управлению социального обеспечения Аргентины (*Administración Nacional de la Seguridad Social* – ANSES), где биометрические проверки личности проводятся не только в отделениях ANSES, но и в киосках самообслуживания. Интеграция биометрических

технологий и смарт-карт в процессах сбора взносов и администрирования пособий была осуществлена Национальным фондом социального обеспечения Габона (*Caisse nationale de sécurité sociale – CNSS*). Банк социального страхования (SVB) Нидерландов опробовал технологии распознавания лица и голоса для подтверждения дожития бенефициаров.

Национальные службы биометрической идентификации создаются в ряде стран. В Индии программа Aadhaar обеспечивает на основе биометрических технологий цифровую идентификацию всего населения страны. Национальная система биометрической идентификации введена в действие на Филиппинах.

В Перу была реализована национальная инициатива в области цифровой идентификации, в рамках которой в Национальном реестре идентификационных данных и записей актов гражданского состояния (Reniec) было создано национальное электронное удостоверение личности. В Китае формируется масштабная система цифровой идентификации, в рамках которой службы социального обеспечения используют известную платформу социальных сетей для целей электронного удостоверения личности вместе с электронными картами социального обеспечения; уже разработаны планы по созданию базы данных распознавания лиц для идентификации всего населения страны, насчитывающего 1,3 млрд человек.

Министерство труда и социальной защиты населения Азербайджана, Фонд дополнительных пособий по безработице Бельгии (*Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage – CAPAC*), Департамент социального страхования Эстонии, Управление социального страхования Финляндии (KELA) и Организация социального обеспечения Ирана приняли к использованию персональные удостоверения личности с

модулем идентификации абонента (SIM) для проведения защищённых транзакций в Интернете.

Являясь надёжным и гибким средством идентификации личности, цифровые удостоверения также позволяют предоставлять персонализированные веб-сервисы. В ряде стран созданы веб-порталы с мобильным доступом и возможностью аутентификации цифровых удостоверений личности.

Межведомственная координация. Межведомственная координация занимает видное место в деятельности органов социального обеспечения и принимает разные формы, реализуемые, в частности, посредством платформ электронного правительства и, всё чаще, технологии блокчейн. Блокчейн позволяет внедрять высокозащищённые системы распределённых баз данных, в которых полностью сохраняется история всех транзакций, совершаемых множеством участников, и которые функционируют без координирующего центра.

Несмотря на то что технология блокчейн только начинает применяться в сфере социального обеспечения, она уже помогает в создании масштабных сервисов с участием самых разных партнёров, таких как провизоры, врачи и представители медицинских учреждений. Технология блокчейн помогает полностью перестроить потоки медицинской страховой информации на бумажных носителях в Бельгии, внедрить новые медицинские карты и электронные рецепты в Эстонии и протестировать новые больничные листы в Саудовской Аравии.

Международные приложения обмена данными, разработанные в поддержку двусторонних соглашений о социальном обеспечении и координации трансграничной деятельности, реализуются с использованием веб-технологий, обеспечивающих операционную совместимость систем. Это позволяет



“ ИКТ являются одним из стратегических инструментов, содействующих администрированию и трансформации систем социального обеспечения ”

учреждениям взаимодействовать друг с другом и обмениваться данными..

Использование больших данных и аналитики.

В последнее десятилетие учреждения социального обеспечения укрепили свои возможности в области управления данными, особенно системы мастер-данных, которые обеспечивают наличие и качество данных и позволяют разрабатывать дополнительные функции, чтобы можно было использовать неуклонно возрастающие массивы данных. Накопление собственных данных организации, дополненных внешними данными, полученными в результате межведомственного взаимодействия, открывает путь к созданию систем больших данных. Кроме того, новым дополнительным источником больших данных становятся социально-биометрические данные, получаемые благодаря широкомасштабному применению контрольных устройств – так называемый интернет вещей.

Организации социального обеспечения используют аналитику для преобразования огромных массивов первичных данных в полезную информацию путём выявления закономерностей, трендов и корреляций. Сопряжение аналитики и больших данных позволяет им осуществлять глубокий анализ – от обнаружения необычных явлений до разработки прогностических моделей. Кроме того, аналитика помогает разрабатывать и оценивать влияние межотраслевой политики. Для целей проведения такого анализа можно использовать прогнозные моделирование и компьютерное моделирование на основе больших данных. Эти так называемые движимые данными инновации (ДДИ) позволяют совершенствовать продукты, услуги, процессы и организационные методы..

Борьба с уклонением от уплаты взносов и случаями мошенничества.

Аналитика позволяет обнаруживать случаи уклонения от уплаты взносов и акты мошенничества при сборе взносов, как это видно на примере Аргентины, Франции, Саудовской Аравии, Испании и Уругвая. Она также позволяет вскрывать случаи мошенничества при выплате пособий, о чём свидетельствует опыт Австралии, Бельгии, Франции, Италии и Испании.

Распространение использования искусственного интеллекта.

На пути инноваций и институциональных преобразований важнейшая роль отводится расширению использования технологий искусственного интеллекта. Основанные на данных социального обеспечения методы искусственного интеллекта позволяют полностью автоматизировать функционирование систем благодаря машинному обучению и аналогичным технологиям, тем самым усиливая упреждающий характер услуг системы социального обеспечения.

Применение на практике искусственного интеллекта расширяется на основе внедрения интеллектуальных чат-ботов (роботизированных программ, обеспечивающих речевое общение) в поддержку электронных модулей

самообслуживания. При Управлении по контролю профессиональных рисков Аргентины (*Superintendencia de Riesgos del Trabajo – SRT*) функционирует чат-бот, который отвечает на вопросы о пособиях, назначаемых в случае производственной травмы, а в Банке социального страхования Уругвая (*Banco de Previsión Social – BPS*) чат-бот используется в программе, предназначенной для домашних работников. На экспериментальной основе интеллектуальные чат-боты стали применяться в Бельгии, Финляндии и Саудовской Аравии. Кроме того, бельгийский фонд CAPAS анализирует способы применения систем искусственного интеллекта и глубокого обучения, чтобы помочь сотрудникам принимать решения по ходатайствам о назначении пособий.

В сфере общественного здравоохранения технологии искусственного интеллекта могут помочь больничным работникам повышать качество медицинского обслуживания и сокращать затраты благодаря переходу к персонализированной и прогностической медицине. В сочетании с возможностями больших данных искусственный интеллект открывает профилактические возможности для ранней диагностики заболеваний и эффективного упреждающего выявления рисков здоровью.

Цифровая трансформация организаций.

ИКТ всё чаще ложатся в основу стратегических решений о преобразовании учреждений социального обеспечения в целях укрепления их инновационного потенциала. Цифровая трансформация предполагает (пере)определение элементов управления деятельностью организации на основе механизмов цифрового управления. В Руководстве МАСО по добросовестному управлению совету директоров и правлению организации рекомендуется выработать общее видение её цифрового будущего и установить широкие универсальные стандарты цифрового обслуживания. В нём предлагается создание механизма цифрового управления, который обеспечит должное внимание к тому, чтобы в процессе формирования цифровых решений и определения их очередности не создавался цифровой разрыв. В документе также рекомендуется принятие политики по защите персональных данных и этическому использованию больших данных и искусственного интеллекта, в частности по предотвращению таких рисков, как злоупотребление данными и непреднамеренные последствия интеллектуального анализа данных и алгоритмических ошибок.

Показательным примером служит Финляндия, где в настоящее время управление KELA осуществляет стратегическую трансформацию на основе искусственного интеллекта своей платформы ИКТ и операционной модели. Конечная цель состоит в том, чтобы укрепить потенциал организации по внедрению передовых технологий, позволяющих осуществлять стратегические преобразования.■

ИННОВАЦИИ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОГРАММ И УСЛУГ НА ОСНОВЕ ДАННЫХ

Ряд национальных организаций социального обеспечения используют аналитику и большие данные для улучшения своих программ и услуг.

Опираясь на институциональную платформу, Национальный фонд семейных пособий Франции (*Caisse nationale des allocations familiales – CNAF*) внедрил аналитические приложения, позволяющие оценивать поведение бенефициаров, особенно атипичных, в целях совершенствования социальных программ и услуг. Система включает ориентированные на конечного пользователя методы визуализации.

Национальная служба медицинского страхования Республики Кореи создала систему больших данных NHID, охватывающую всё население страны и использующую ряд переменных признаков в отношении каждого человека, интегрированных с помощью уникального идентификатора личности. NHID служит стратегическим инструментом получения фактических данных, необходимых для профилактики заболеваний и эффективного прогнозирования рисков, повышения качества обслуживания и поддержки исследований и разработок в сотрудничестве с целым рядом национальных партнёров, таких как другие государственные ведомства, учреждения здравоохранения, специалисты-медики и научное сообщество.

В рамках проекта цифровой трансформации Институт социального обеспечения Мексики (*Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS*) создал систему больших данных, относящихся к застрахованным лицам и бенефициарам. Несмотря на то что она способна поддерживать широкий круг административных функций по выявлению случаев мошенничества в процессах сбора взносов и представления показателей занятости, в настоящее время основное внимание в системе уделяется моделированию профилактических подходов к предупреждению хронических заболеваний, особенно сахарного диабета и гипертонии.

Укреплением институциональных возможностей в области бизнес-аналитики, нацеленных на внедрение различных приложений, занимаются Национальное управление социального обеспечения Аргентины (*Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES*), Государственное управление социального страхования Омана, Управление социального обеспечения Соединённых Штатов и организация Dataprev в Бразилии.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ИКТ представляют собой незаменимый инструмент администрирования и часто определяют разницу между услугами и процессами, которые могут или не могут быть реализованы.

- Определённые задачи и функции невозможно сразу заменить на ИКТ. Действия, связанные с принятием решений, ведением персональных дел и обслуживанием клиентов, требуют участия человека. Стратегия внедрения новых технологий должна подкрепляться стратегией кадрового управления и развития. Общей целью должно быть повышение эффективности использования персонала на основе технологических инноваций.

Ввиду социокультурных особенностей значение человеческого общения сохраняется и в процессе оказания услуг.

Интенсивное применение новейших и формирующихся ИКТ является одним из факторов успеха, хотя и сопряжено с рисками и вызовами. Поэтому учреждения социального обеспечения должны внедрять новые технологии и осуществлять цифровую трансформацию на базе чётко определённых стратегий и структурированных планов, соответствующих целям организации.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНТЕРНЕТА



3,9 млрд

51,2% населения мира пользовались Интернетом в 2018 году

Источник: МСЭ (2018)



Доля домашних хозяйств мира, владеющих персональными компьютерами в 2018 году

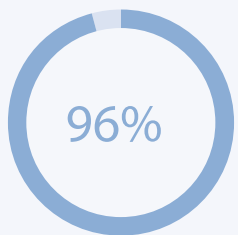


1,94 млрд

Количество веб-сайтов в мире в 2018 году

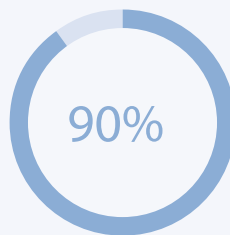
Источник: Hosting Facts (2019)

МОБИЛЬНЫЙ И ВЫСОКОСКОРОСТНОЙ ДОСТУП



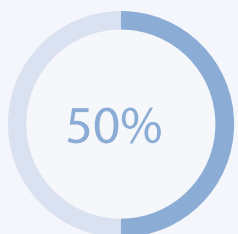
Процент населения мира в пределах досягаемости мобильной сотовой связи в 2018 году

Источник: МСЭ (2018)



Процент населения мира с доступом к Интернету по сетям 3G или высокоскоростным сетям в 2018 году

КИБЕРБЕЗОПАСНОСТЬ



У половины обследованных государств-членов ООН нет стратегии в области кибербезопасности

Источник: обследование ООН, посвященное электронному правительству (2018)



Менее пятой части обследованных государств-членов ООН проводят аудиты кибербезопасности

ВЫЗОВ 5



Растущие ожидания населения

Во многих странах эталоном качества обслуживания клиентов всё чаще служат цифровые платформы частного сектора, где можно забронировать билеты на проезд и отдых или совершить покупки в Интернете. Они устанавливают высокую планку для органов социального обеспечения и других государственных учреждений. Более того, повышение осведомлённости о праве человека на социальное обеспечение стимулирует общественный спрос на социальные пособия и услуги повышенного качества, однако здесь необходимо принимать во внимание состояние государственных финансов, социально-экономические, демографические и экологические вызовы. Под их давлением органы социального обеспечения вынуждены изыскивать более эффективные модели обслуживания, которые обходятся дешевле и которые легче поддаются масштабированию.

С переходом к электронному правительству население ожидает большего с точки зрения состава и качества государственных услуг. В условиях цифровизации государственных услуг, население надеется и на повышение уровня прозрачности, подотчётности и качества управления. Ожидается, что электронное правительство облегчит обращение к государственным министерствам и ведомствам, искоренит коррупцию, волокиту и бюрократию, позволит организовать обслуживание «в любое время и в любом месте» в соответствии с потребностями, выбором и предпочтениями пользователей.

С административной точки зрения цифровые технологии должны в целом повышать качество услуг государственных органов благодаря использованию уже имеющейся у них информации (по принципу «спросить один раз»), что позволяет налаживать совместно с другими организациями взаимосвязанные процедуры единого окна (т.е. с одной точкой обращения к исполнителю).

| ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОЖИДАНИЯМИ НАСЕЛЕНИЯ

Мобильные технологии и социальные сети обеспечивают, независимо от дня недели, мгновенный круглосуточный ▶▶

доступ к информации, в результате чего государственные службы, включая органы социального обеспечения, становятся объектом беспрецедентного общественного внимания. Положительные отзывы клиентов улучшают имидж и репутацию организации, а отрицательные могут нанести ей ущерб. Администраторы прекрасно понимают, что сообщения о некачественном обслуживании могут распространяться как вирус и попадать в заголовки СМИ. Это добавляет новую грань к задаче предоставления нужному человеку нужной услуги в нужное время. Учреждения социального обеспечения должны не просто оказывать услуги, а оказывать качественные услуги к полному удовлетворению клиентов.

Существуют веские аргументы в пользу цифровизации обслуживания. Цифровые технологии позволяют трансформировать государственные службы и расширять их взаимодействие с гражданами, повышая доверие населения благодаря более прозрачным и эффективным услугам. Помимо удобства для граждан и экономии их времени и средств существует убедительное экономическое обоснование того, что принятие решений на основе данных способствует улучшению показателей и повышению производительности.

Однако на пути обещанных выгод электронного и цифрового правительства стоят сложные вызовы и серьёзные препятствия. Государственные ведомства, не в последнюю очередь министерства социального обеспечения и службы здравоохранения, должны развеивать опасения относительно инклюзивности и доступности цифровых государственных услуг для всех групп населения. Повышение качества обслуживания на основе интенсивного использования новых технологий не должно породить цифровое неравенство и исключать тех, кто может ничего не знать или мало знать об электронных каналах или не иметь доступа к Интернету.

По мере расширения объёма сбора, использования, передачи и накопления персональных электронных данных государственными органами и партнёрами по обслуживанию растут ожидания населения в отношении защиты персональных данных. Это относится, в том числе, к надлежащему обмену персональными данными между разными государственными ведомствами в качестве одного из предварительных условий повышения эффективности и упреждающей способности государственных служб (например, на основе моделей «единого окна»), действующих в вопросах сбора персональной информации по принципу «спросить один раз».

Дополнительную озабоченность населения в отношении качества услуг начинают вызывать биометрические данные. Задача состоит не только в том, чтобы гарантировать сохранность этих данных, но и в том, чтобы предотвращать возможное злоупотребление ими: открытый доступ к ним может влиять на поведение поставщиков услуг медицинского страхования. Компромисс лежит посередине между защитой данных и внедрением интеллектуальных государственных услуг с участием множества организаций.

Защита персональных данных вызывает беспокойство и в тех случаях, когда учреждения социального обеспечения используют публичные социальные сети. Хотя в большинстве стран приняты национальные нормативные акты, а реализуемые в последнее время инициативы, в частности в Европейском союзе (ЕС), призваны обеспечить правоприменение на региональном уровне, отсутствие глобального регулирования и правоприменения по-прежнему препятствует трансграничной защите данных.

Традиционная система из пяти пунктов, позволяющая учреждениям социального обеспечения наиболее полно соответствовать требованиям к качеству государственных услуг, подчёркивает необходимость знать своих клиентов, взаимодействовать с клиентами, идти по пути инноваций и реорганизации, расширять права и возможности сотрудников организации и переходить на электронные, мобильные и онлайн-овые технологии. При всём непреложном значении этих внутренних факторов развития органы социального обеспечения всё активнее взаимодействуют с расширяющимся кругом государственных ведомств, участвующих в предоставлении государственных услуг. К инструментам цифрового управления необходимо добавить шестой пункт – партнёрства со всеми государственными органами.

До настоящего времени многие государственные ведомства действовали в условиях относительной автономии. Чтобы обеспечить взаимодействие в рамках партнёрств, может потребоваться реформа законодательного регулирования, направленная на преодоление самоизоляции отдельных учреждений. Должны формироваться основы цифрового управления, которыми определяются цифровые стратегии, политика и стандарты, в том числе касающиеся ответственности за данные, совместного использования платформ ИКТ и баз данных, целостности, конфиденциальности, безопасности и защиты данных и использования информации, искусственного интеллекта, больших данных и аналитики в соответствии с принципами этики. К некоторым из вопросов, которые необходимо решать средствами политики, относятся установление баланса между конфиденциальностью и открытостью, участие населения и взаимодействие с пользователями услуг, темпы цифровизации и расширение прав и возможностей граждан и государственных служащих.

РЕАГИРОВАНИЕ НА ВЫЗОВЫ

Двигаясь навстречу растущим ожиданиям населения, учреждения социального обеспечения осуществляют программы повышения качества обслуживания. Их цель – создать многоканальный подход к предоставлению инклюзивных услуг, используя разные средства для разных групп населения, такие как мобильная связь, Интернет, киоски, центры обработки телефонных вызовов и стационарные стойки обслуживания.

Всё чаще прямым решением становятся цифровые каналы и цифровая межведомственная координация.

Речь идёт не только об оказании электронных услуг, непосредственно востребованных гражданами, но и о модернизации и преобразовании услуг, зависящих от человеческого общения. В определённых случаях предполагается, что условия обслуживания должны всё активнее формироваться под воздействием пользовательского спроса в пользу индивидуальных персонализированных услуг. Этому процессу социальных инноваций способствуют коллективная мобилизация информационных ресурсов (так называемый информационный краудсорсинг), аналитика данных, объединённое администрирование и инновационное обслуживание, адаптированное к индивидуальным потребностям.

Природа цифрового разрыва, обычно понимаемого как отсутствие доступа к Интернету и аппаратным средствам, меняется, поскольку возможности подключения постоянно расширяются, особенно с приходом мобильной связи. Однако возникают новые формы цифрового разрыва, связанные с цифровой грамотностью и практическим опытом пользователей.

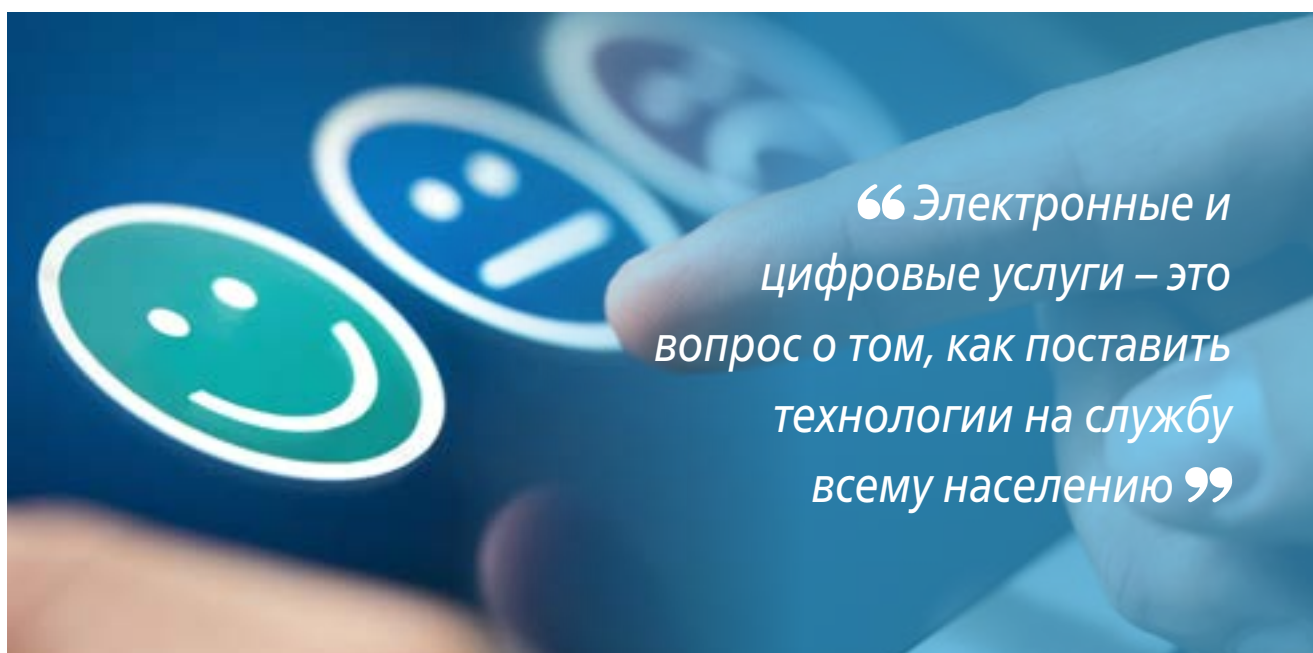
Особое внимание необходимо уделять представителям уязвимых групп и лицам с ограниченными возможностями. Одна из главных задач состоит в том, чтобы граждане, которым цифровые технологии не подвластны в полной мере, всё же могли пользоваться альтернативными формами качественного обслуживания. Меры реагирования на этот вызов уже принимаются. Управление социального обеспечения Соединённых Штатов является первопроходцем в области электронных услуг, адресуемых лицам с ограниченными возможностями, а организация World Wide Web Consortium (W3C) разработала стандарт и накопила передовой опыт создания веб-порталов, предназначенных для лиц с ограниченными возможностями.

К другим национальным инициативам цифровой мобилизации относятся программы «каждому ребёнку по ноутбуку» в Уругвае и Аргентине и выдача планшетов, настроенных под потребности пенсионеров, в Уругвае. На региональном уровне страны ЕС приняли директиву EU 2016/2102 о доступности веб-сайтов и мобильных приложений государственных органов, направленную на расширение доступа к ним всех пользователей, в частности, лиц с ограниченными возможностями.

Во многих странах мира созданы специальные сервисы электронного правительства в целях удовлетворения особых потребностей уязвимых групп общества. Эти онлайн-сервисы предназначены для таких групп, как молодые работники, женщины, мигранты, пожилые граждане, лица, живущие за чертой бедности, и лица с ограниченными возможностями.

Во всех регионах мира можно отметить ряд национальных инициатив, обеспечивающих предоставление услуг по цифровым и взаимосвязанным каналам. В Африке одна из эффективных стратегий предусматривает, чтобы учреждения устанавливали партнёрские связи и объединяли ресурсы, «действуя как единое целое». В Алжире Фонду социального страхования наёмных работников (*Caisse nationale des assurances sociales des travailleurs salariés* – CNAS) удалось модернизировать структуру управления, стандартизировать процедуры и в широких масштабах компьютеризировать операции, объединив ресурсы с другими организациями социального обеспечения страны.

На Мадагаскаре Национальный фонд больничного страхования (NHIF) установил партнёрские отношения с государственным казначейством и другими государственными ведомствами. Благодаря этому он повысил эффективность операционной деятельности, особенно касающейся назначения и выплаты ▶



“ Электронные и цифровые услуги – это вопрос о том, как поставить технологии на службу всему населению ”

пособий в отдалённых районах страны, где у фонда мало отделений или их нет вовсе. Национальный фонд социального обеспечения Уганды разработал приложение, которое позволяет напрямую связываться с банками и работодателями в целях совершенствования сбора взносов и регистрации плательщиков.

Среди стран Северной и Южной Америки в Канаде обеспечивается обслуживание по цифровым и взаимосвязанным каналам на территории всех провинций страны. Внесение поправок в законодательные и нормативные акты одновременно с модернизацией систем ИТ создали основу для подготовки соглашений об обмене информацией между провинциальными и федеральными партнёрами Ассоциации по вопросам занятости и социального развития Канады (ESDC). Реформы позволяют ESDC напрямую получать необходимую персональную информацию и автоматически ставить на учёт лиц, имеющих право на базовую пенсию и гарантированный доход в старости.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе Национальная пенсионная служба Республики Кореи создала компьютерную сеть, в которой объединены базы данных четырёх национальных программ социального страхования в области пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания, занятости и оплаты труда работников. В Омане после объединения баз данных Государственного управления социального страхования и смежных государственных ведомств стало возможным получать в электронной форме любую информацию, относящуюся к работодателям и работникам. Эта позволяет повышать точность регистрационных данных, предотвращать уклонение от уплаты взносов и совершенствовать практику сбора взносов и распределения пособий.

В Европе ИКТ помогают улучшать услуги в различных отраслях социального обеспечения и совершенствовать операционные функции благодаря использованию современных веб-порталов с персонализированными веб-сервисами. На этой основе Институт социального страхования Польши обслуживает клиентов по предъявлению больничных листов, а Служба труда и социального обеспечения Норвегии (NAV) выплачивает денежные пособия по болезни. NAV также внедрила в режиме онлайн автоматизированную систему, позволяющую рассчитывать пенсии по старости и обслуживать клиентов.

В Бельгии Банк социального обеспечения *Crossroads* (CBSS) координирует и реализует стратегию электронного правительства в социальной сфере. В стране прошла реорганизация, в результате которой была создана единая система ИТ с участием 3000 государственных и частных учреждений на федеральном, региональном и местном уровнях. Среди её показателей можно отметить 1,0 млн онлайн-сообщений в день, доступность круглосуточных электронных услуг семь дней в неделю на уровне 99,98%, из которых как минимум 99,87% обрабатывается менее чем за две секунды.

В Азербайджане для получения адресной социальной помощи от государства заявителям больше не требуется подавать ходатайства на бумаге, поскольку Министерство труда и социальной защиты населения имеет доступ к базам данных соответствующих государственных ведомств через объединённый портал электронного правительства. Помимо повышения качества предоставляемых услуг единая электронная подсистема даёт возможность принимать антикоррупционные меры в вопросах назначения пособий, что повышает уровень прозрачности и общественного доверия. Министерство труда и социальной защиты населения также внедрило персонализированные услуги по оценке нетрудоспособности и реабилитации.

Развитие мобильных услуг и переход к технологиям на основе приложений позволяет удовлетворять и другие потребности пользователей услуг, повышая степень их удовлетворённости. Продолжает расширяться использование услуг мобильных платежей, которые были протестированы преимущественно в Африке. В Кении Национальный фонд больничного страхования одобрил приложение M-PESA для оплаты страховых взносов из мобильных кошельков.

Реагируя на рост недовольства общественности в прошлые годы, Институт социального обеспечения Мексики (*Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS*) расширил услуги в стационарных отделениях и приличной встрече, дополнив их цифровой стратегией, которая существенно изменила характер предоставляемых услуг. На следующем этапе будет запущено новое сервисное приложение IMSS Digital. Чтобы удовлетворить сложные потребности уязвимых групп клиентов и решить проблемы, связанные с цифровым разрывом, IMSS развернул реформы, высвобождая персонал для персонального обслуживания клиентов. ■

ИННОВАЦИИ: ИЗМЕНЕНИЕ КУЛЬТУРЫ СОТРУДНИКОВ И ГРАЖДАН В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ОБСЛУЖИВАНИЯ

В ведении Управления социального обеспечения Соединённых Штатов (SSA) находится около 42 млн пенсионеров, которые получают социальные пособия (по старости и нетрудоспособности). На территории всей страны оно располагает 1300 отделениями, в которых заняты 40 000 сотрудников. Одна из стратегических задач была связана с тем, что сотрудники тратили много времени на рассмотрение первого заявления клиента о назначении пенсии по старости, что отрицательно сказывалось на их способности рассматривать ходатайства о признании нетрудоспособности и назначении пенсий по нетрудоспособности.

Ответом стало инновационное решение о подаче заявлений о назначении пенсии по старости в Интернете. Первым вызовом на этом пути стало сопротивление сотрудников, которые опасались возможного негативного влияния на традиционную практику личного приёма клиента в местном отделении, во время которого ему разъяснялись важные аспекты решения, связанного с выходом на пенсию. Их также беспокоила цифровая изоляция представителей этой многочисленной и разнообразной группы клиентов. Управление привлекло к сотрудничеству внешнюю консалтинговую компанию, которая проанализировала поведение пенсионеров и использование ими компьютеров. По результатам обследования были приняты решения о форме и содержании информации, размещаемой на веб-сайте SSA.

Реформа проводилась поэтапно с тем, чтобы не только внести уточнения и устранить непредвиденные трудности, но и минимизировать риск провального исполнения. Пенсионеров обучили приёмам пользования новой системой. По оценкам, 70% новых пенсионеров теперь используют систему для обращения за назначением пенсии по старости, а сам переход к новой бизнес-модели оказался успешным.

Одним из уроков реформы является необходимость инвестировать больше средств в обучение персонала на ранних стадиях процесса. Это даёт сотрудникам больше прав и возможностей и тем самым позволяет с самого начала расширить поддержку с их стороны.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Электронные и цифровые услуги – это вопрос не технологий, а людей, вопрос о том, как поставить технологии на службу всему населению.

К мерам, направленным на повышение качества услуг, могут относиться не только изменение культуры клиентов и учреждений, но и ориентация на формирование общегосударственной культуры. Чтобы повысить степень удовлетворённости населения новыми механизмами обслуживания, полезно просвещать не только клиентов, но и сотрудников органов социального обеспечения.

Взаимосвязи между разными уровнями системы государственного управления, органами социального обеспечения и партнёрами имеют основополагающее значение для совместной разработки стратегий цифровизации, осознания общей ответственности и достижения устойчивых и успешных результатов в сфере обслуживания.

Одним из вызовов являются растущие ожидания населения в отношении защиты персональных данных. Неспособность защитить эти данные создаёт серьёзную угрозу репутации учреждений социального обеспечения.

КАЧЕСТВО ОБСЛУЖИВАНИЯ



6 правил

1. Знать своих клиентов
2. Взаимодействовать со своими клиентами
3. Идти по пути инноваций и реорганизации
4. Расширять права и возможности сотрудников органов социального обеспечения
5. Переходить на электронные, мобильные и онлайн-технологии
6. Сотрудничать и взаимодействовать с разными агентствами

Источник: МАСО (2019)

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

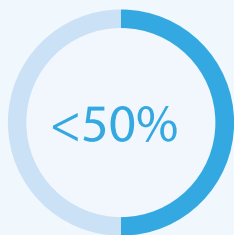


4 преимущества

1. Повышение качества государственных услуг
2. Расширение доступа к социальному обеспечению
3. Повышение уровня грамотности
4. Усиление финансовой и социальной интеграции

Источник: МАСО (2019)

ДОВЕРИЕ К СОЦИАЛЬНЫМ СЕТЯМ



Более половины пользователей социальных сетей обеспокоены дезинформацией

Источник: Pew Research Centre (2019)



Сотовая телефония

Информация, передаваемая по сотовым телефонным сетям, может не только улучшать государственные услуги, но и подрывать доверие к политическому руководству

ВЫЗОВ 6



Занятость молодых работников

В одной из Целей Организации Объединённых Наций в области устойчивого развития (ЦУР 8) содержится призыв к международному сообществу стремиться к «полной и производительной занятости и достойной работе для всех», включая молодых работников всего мира. Согласно последним глобальным оценкам, каждый пятый молодой человек (в возрасте от 15 до 24 лет) не работает, не учится и не проходит профессиональную подготовку (т.е. относится к молодёжи NEET). Несмотря на глобальную тенденцию старения населения и относительное снижение темпов прироста населения, в странах Африки к югу от Сахары и в арабских государствах прогнозируется дальнейший рост абсолютной численности молодёжи. В ближайшие десятилетия примерно девять из десяти рабочих мест, которые должны быть созданы в мировой экономике для трудоустройства молодых работников, потребуются в странах с низким и средним уровнем дохода. Это те страны, где зачастую менее развиты программы достойного труда и системы социального обеспечения. В более развитых странах старение населения вызывает дефицит рабочей силы в ряде секторов. Общим вызовом на рынках труда является уравнивание спроса работодателей и предложения работников, обладающих необходимыми квалификациями и навыками.

Во многих странах молодёжь ставит сложные задачи перед политикой в сфере социального обеспечения и на рынке труда. Глобальный

кризис 2007-08 годов показал, что в периоды экономического спада молодые люди зачастую страдают от безработицы больше других. В течение ►►

последнего десятилетия восстановление роста мировой экономики не сопровождалось сопоставимыми темпами создания рабочих мест, а в ряде стран остаётся высоким уровень неполной занятости и безработицы, в том числе долговременной безработицы, среди молодых работников..

По оценкам Международной организации труда (МОТ), глобальный уровень безработицы среди молодёжи в 2018 году составил 11,8% по сравнению с общим уровнем безработицы в 5,0%. Более двух пятых молодых работников мира лишены достойной работы. Более трети молодых работников в странах с низким и средним уровнем дохода живут в условиях крайней или умеренной бедности. Кроме того, молодые работники чаще страдают от производственного травматизма.

ВЫЗОВЫ РЫНКА ТРУДА И МОЛОДЫЕ РАБОТНИКИ

Одним из глобальных вызовов является создание условий, обеспечивающих здоровое расширение формальных рынков труда, развитие адекватных систем образования и профессиональной подготовки, расширение программ повышения квалификации и принятие мер в поддержку занятости. Решение всех этих задач потребует согласованных действий органов социального обеспечения, государственных служб занятости, образовательных и профессионально-технических заведений. Как правило, риск безработицы или неполной занятости выше среди работников, находящихся в самом неблагоприятном и уязвимом положении (хронических больных, инвалидов, лиц с психическими расстройствами или пристрастиями, мигрантов, представителей этнических меньшинств и др.).

Хотя характеристики лиц, максимально подверженных риску, могут быть схожими, в целом на пути удовлетворения потребностей молодых работников стоит множество препятствий, которые могут варьироваться в зависимости от региона. Одним из вызовов в странах Ближнего Востока и Северной Африки является, с одной стороны, нехватка рабочих мест для выпускников вузов, а, с другой стороны, дефицит квалифицированной рабочей силы. На рынках труда в странах Латинской Америки отмечаются глубоко укоренившиеся гендерные предубеждения. На наиболее производительных рабочих местах заняты мужчины, а делом женщин чаще всего становится труд в неформальной экономике.

Не развеена неопределённость относительно того, как повышение уровня производственной автоматизации повлияет на разрушение и создание рабочих мест. Несмотря на расширение возможностей автоматизации монотонного труда благодаря использованию цифровых технологий, прогнозы о скором исчезновении труда представляются необоснованными. В большинстве профессий вполне вероятно, что технологии будут вытеснять отдельные операции, но не целые категории

занятий. С расширением занятости на цифровых платформах открываются новые возможности трудоустройства, в том числе молодых работников. Многие из новых рабочих мест классифицируются как «нестандартные» и нестабильные, и они редко служат единственным или главным источником заработка. Национальные нормативно-правовые системы медленно, хотя и неуклонно, распространяют свой охват на работников цифровых платформ. В более развитых странах эта форма организации труда может противодействовать тенденции к росту нестабильной занятости. В развивающихся странах она может служить механизмом регулирования новых форм занятости и, тем самым, расширять формальную занятость, укреплять коллективные права на труд, повышать нормы в области безопасности и гигиены труда и расширять охват социальным обеспечением.

РЕАГИРОВАНИЕ НА ПОТРЕБНОСТИ МОЛОДЫХ РАБОТНИКОВ

Опыт многих стран говорит о том, что мер политики в поддержку занятости молодых работников должно быть много и что они должны осуществляться поэтапно с учётом динамики рисков. На всех этапах должны оцениваться риски и приниматься меры в отношении безработных молодых работников. Помимо защиты доходов работники часто нуждаются в стимулах к возвращению к трудовой деятельности, таких как направление на работу, дотации на трудоустройство и профессиональную (пере)подготовку, и во всех этих действиях должны приниматься во внимание гендерные особенности.

Защита от безработицы. Статистические данные МОТ показывают, что эффективный охват программ защиты занятости распространяется на 22% работников мира. По регионам этот показатель колеблется от 5,6% в Африке, 16,7% в Северной и Южной Америке, 22,5% в Азиатско-Тихоокеанском регионе вплоть до 42,5% в Европе. Многие страны расширяют охват программ защиты занятости, сочетая денежные пособия с профессиональной подготовкой работников, повышением их квалификации и активной политикой на рынке труда. Право на получение пособий, как правило, обуславливается активным поиском работы, участием в программах профессиональной подготовки и принятием разумных предложений о приёме на работу.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе в настоящее время проживает 60% всех молодых работников мира; регион также известен тем, что в последние годы здесь появилось большинство новых программ страхования на случай безработицы. Совсем недавно, в январе 2018 года, программа страхования на случай безработицы была принята в Малайзии. Новые программы, подобные этой, имеют значение как источники стабильных доходов работников, когда они переходят от безработного состояния к трудовой деятельности.

Стимулирование охвата социальным обеспечением.

Цели, стоящие перед программами страхования на случай безработицы, могут быть шире, чем только замещение дохода, и предусматривать доступ к широкому кругу пособий и услуг. Эти программы не только обещают быть более эффективными, но и призваны поощрять участие в них самих работников. В Китае нормативные положения, касающиеся страхования на случай безработицы, были пересмотрены, чтобы обязать фонды поддержки безработных продолжать платить за них медицинские страховые премии и пенсионные взносы – в полном объёме или частично. Одновременно в Китае продолжается реформа системы страхования по безработице, которая предусматривает увеличение стандартного размера пособия по безработице, дополнительные меры по предупреждению безработицы, расширение охвата страхового покрытия на все типы учреждений и работников (помимо государственных) и предоставление дотаций на цели повышения квалификации.

В рамках программы страхования на случай безработицы в Марокко оставшиеся не у дел работники могут не только претендовать на выплату пособия по безработице в течение шести месяцев, но и сохранять в полном объёме социальные права, включая семейные пособия и медицинское страхование. Во Франции молодые люди в возрасте от 18 до 25 лет, ранее исключённые из активной программы солидарных доходов (*Revenu de solidarité active – RSA*), теперь имеют доступ к мерам защиты от безработицы.

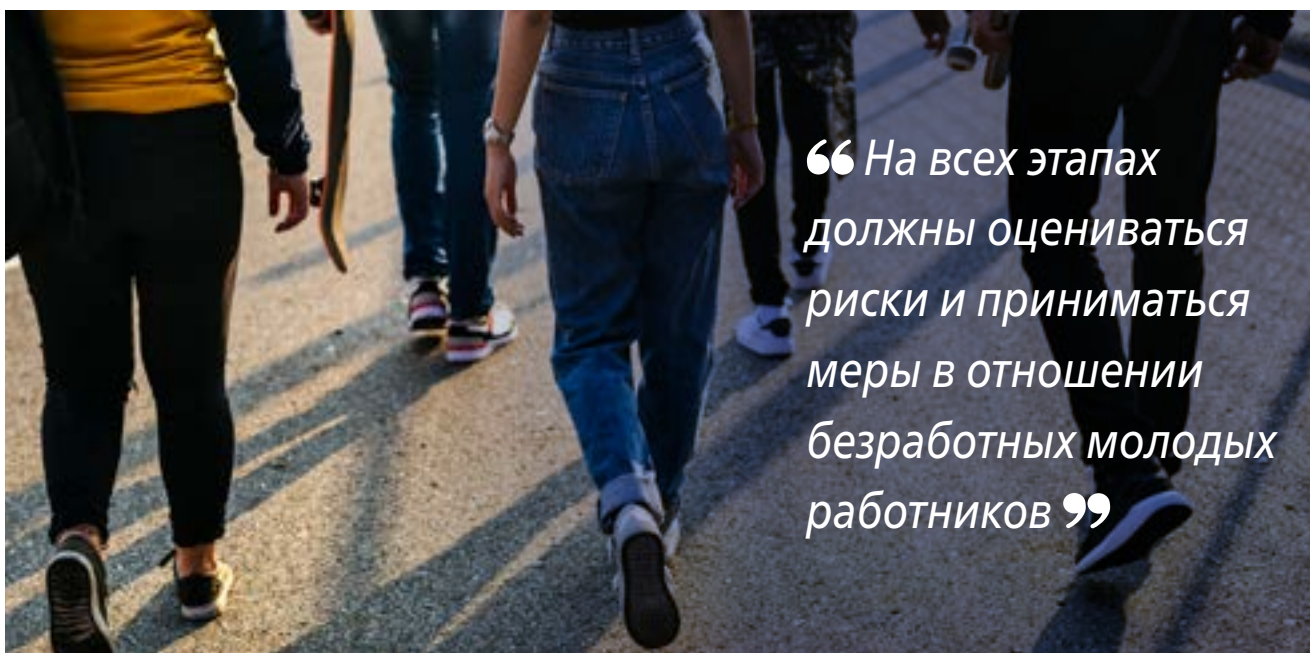
Поддержка занятости и работодателей.

В развивающихся странах вызовы на пути занятости молодёжи гораздо серьёзнее в сельских районах, чем в городах. Как свидетельствует опыт выполнения 29 программ занятости молодёжи в 13 развивающихся странах, профессиональная подготовка, особенно

подкреплённая другими мерами, такими как повышение квалификации на протяжении всей жизни и производственная практика, позволяет расширять занятость и повышать заработки сельской молодёжи. Кроме того, положительное влияние на занятость и доходы сельской молодёжи оказывает стимулирование поисков работы, например, снижение расходов на транспорт и миграцию. В свою очередь, на самозанятость населения сельских районов благотворно влияет обучение навыкам ведения бизнеса в сочетании с консультационными услугами и финансовой поддержкой.

В Бангладеш дотация на транспорт помогла повысить уровень занятости и заработков сельских работников, побуждая их к поискам работы в городах во время сельскохозяйственного межсезонья. В Египте организация технической, деловой и профессиональной подготовки оказывает положительное влияние на развитие предпринимательства среди молодых женщин в сельских районах. В Индии с принятием национального закона о гарантиях занятости на селе (NREGA) молодёжь стала участвовать в восстановлении сельской инфраструктуры в рамках программ общественных работ. В Нигерии Программа обеспечения занятости молодёжи в сельском хозяйстве (YEAP) обеспечивает сельской молодёжи доступ к земле, рынкам и финансам: молодым людям помогают, чтобы они становились предпринимателями и одновременно продолжали жить и работать в сельской местности.

В Южной Африке программа субсидирования заработной платы стимулирует выпускников учебных заведений дольше и активнее искать работу; одним из её результатов стало увеличение числа работающих по найму. В Республике Корея в целях расширения занятости молодёжи приняты как минимум три программы субсидирования занятости молодёжи. В Канаде в 2017 году Национальный исследовательский совет приступил ▶▶



“ На всех этапах должны оцениваться риски и приниматься меры в отношении безработных молодых работников ”

к реализации программы трудоустройства молодых работников в возрасте от 15 до 30 лет. Малым и средним предприятиям в течение 6-12 месяцев оказывается финансовая поддержка на покрытие расходов по оплате труда практикантов из числа недавних выпускников учебных заведений, работающих над определёнными технологическими проектами.

Роль образования. Образование является одним из ключевых факторов, определяющих успехи и достижения на протяжении всей жизни человека. В этом отношении системы социального обеспечения должны способствовать принятию активных мер, включая (пере)подготовку и образование. В одних странах, таких как Мексика, программы условных денежных выплат позволили реально увеличить численность учеников младших классов средней школы. В других странах школьные программы по предотвращению беременности эффективно способствовали снижению отсева учащихся старших классов средней школы. Эти меры, связанные с инвестициями в человеческий капитал, укрепляют возможности молодых людей, чтобы они могли успешно трудоустроиться в будущем.

В Гонконге (Китай) создан Совет по переподготовке работников и учреждён Фонд непрерывного образования, который субсидирует до 80% оплаты за обучение, поощряя работников в возрасте от 15 до 64 лет повышать свою квалификацию. В Перу программа профессиональной подготовки молодёжи (Projovent) предусматривает техническую подготовку в классе и трёхмесячную стажировку молодёжи из малоимущих семей в девяти городах. Она оказывает значительное положительное влияние на занятость и заработки молодёжи.

Стратегическое планирование. Проблемы, порождаемые безработицей и неполной занятостью, часто носят структурный характер и поэтому труднее поддаются решению. Это особенно относится к странам с крупными неформальными рынками труда. Органы социального обеспечения не могут справиться с этими

вызовами в одиночку. Для их преодоления требуется взаимодействие между работодателями, профсоюзами и правительствами на национальном уровне, включая установление размера заработной платы и регулирование рынка труда. Необходимость в таких системах может быть связана не только со стимулированием роста занятости, но и с противодействием потенциальному риску социальной нестабильности и волнений среди маргинального населения трудоспособного возраста.

Системы ученичества, функционирующие как неотъемлемая часть рынков труда, рассматриваются как один из факторов снижения уровня безработицы среди молодых работников. Они помогают преодолевать переход от сферы образования к сфере труда и одновременно прививают ценные трудовые и жизненные навыки.

Принятый в Европейском союзе (ЕС) Европейский компонент социальных прав призван улучшить баланс экономических и социальных целей и создать более эффективные и справедливые рынки труда и системы социального обеспечения. Кроме того, перед Программой профессиональной подготовки для Европы стоит цель повысить качество и востребованность профессиональной подготовки и приобретаемых компетенций. Принимаются меры и в целях укрепления государственных служб занятости. Программа молодёжных гарантий ЕС обеспечивает быстрый и качественный доступ к образованию, профессиональной подготовке и трудоустройству молодёжи.

К мерам реагирования стратегического характера также относится содействие в достижении широких целей национальных рынков труда. Реализуя в последние годы Программу репатриации в целях предпринимательства, Южная Африка добилась успехов, вернув на родину около 400 000 высококвалифицированных специалистов. По оценкам, каждый вернувшийся квалифицированный специалист прямо или косвенно помогает создавать в среднем по девять новых дополнительных рабочих мест в экономике Южной Африки. ■

ИННОВАЦИИ: ПЕРЕНАСТРОЙКА АКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ НА РЫНКЕ ТРУДА

Активная политика на рынке труда (АПРТ) стала одним из ключевых элементов политики в сфере занятости, которая содействует возвращению работников к трудовой деятельности. Во многих странах после разработки и принятия АПРТ изменились ожидания населения в отношении роли государства, целей страхования занятости и защиты от безработицы, прав и обязанностей лиц, ищущих работу.

В пользу АПРТ решительно свидетельствует тот факт, что чем дольше человек отстранён от рынка труда, тем труднее ему вернуться к стабильной работе. Поэтому целью АПРТ является сокращение периода безработицы или неактивности с момента потери работы до возвращения на рынок труда. Одной из особенностей АПРТ является обусловленность права на получение пособия по безработице. Как правило, лица, находящиеся в поисках работы, должны заниматься этим активно, проходить подготовку и соглашаться на вакантные места, которые могут субсидироваться. Невыполнение этих условий обычно ведёт к потере права на получение денежного пособия в полном размере.

Важно обеспечить оптимальное удовлетворение потребностей как работника, так и работодателя. Зачастую на работу отбирают тех, кого считают в максимальной степени «готовыми к работе». С другой стороны, тем, кто менее готов к работе – особенно тем, у кого более сложные личные потребности, – достаётся меньше благ.

Одним из инновационных решений второй проблемы является разработка АПРТ, в которой предусматривается укрепление взаимодействия с работодателями, чтобы подбор работников соответствовал их спросу. Ориентированная на работодателей АПРТ может в большей степени благоприятствовать и безработным с долгой историей поисков работы и более сложными личными характеристиками (таким как лица с ограниченными возможностями, молодые мигранты с ограниченным знанием языка).

Предоставляя работодателям услуги по подбору персонала и финансовые субсидии на наём работников и адаптируя места работы и условия труда, ориентированная на работодателя

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

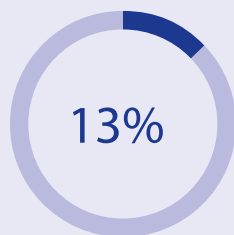
Государственная политика, направленная на формирование должным образом обученной рабочей силы и создание условий, позволяющих создавать рабочие места.

Тесное сотрудничество и координация действий разных государственных учреждений и организаций работодателей и работников.

Целостный подход к разработке мер регулирования рынка труда, активной политики на рынке труда и программ выплаты пособий по безработице.

Особые меры, направленные на удовлетворение более сложных потребностей лиц, ищущих работу, которые дольше других пребывают вне формального рынка труда.

МОЛОДЫЕ РАБОТНИКИ



Уровень молодёжной безработицы в мире в 2018 году

Источник: МОТ (2018)



>145 млн

Оцениваемое число (2018 г.) молодых работников, живущих в бедности

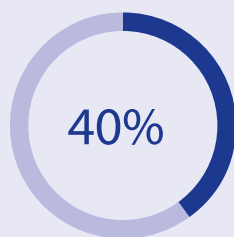


73,3 млн

Безработные молодые работники в мире в 2019 году

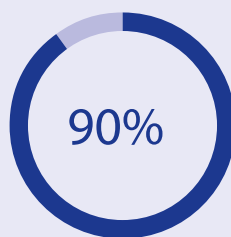
Источник: МОТ (2019)

ИМПЕРАТИВ ДОСТОЙНОГО ТРУДА



Доля безработной и работающей молодёжи, живущей в бедности в 2018 году

Источник: МОТ (2019)



Доля молодёжи, занятой в неформальной экономике в развивающихся странах в 2018 году

ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ



1,5 млрд

Оцениваемая численность (2018 г.) работников мира, участвующих в незащищённых формах занятости

Источник: МОТ (2018)



192 млн

Оцениваемое число (2018 г.) новых рабочих мест, необходимых для обеспечения полной занятости в мире



Необходимо обеспечивать профессиональное обучение на протяжении всей жизни и проводить активную политику на рынке труда

Источник: МОТ (2019)

ВЫЗОВ 7



Рынки труда и цифровая экономика

Рынки труда претерпевают глубокие изменения, обусловленные высокими темпами внедрения и распространения новых технологий и обеспечиваемых ими новых форм занятости. «Четвёртая промышленная революция» и появление цифровых платформ создают новые возможности в сфере занятости и помогают балансировать спрос и предложение благодаря информации, доступной в режиме реального времени. Вместе с тем развивающиеся и развитые страны сталкиваются с проблемами, вызываемыми сбоем функционирования и дроблением рынка труда, что вызывает серьёзную обеспокоенность в отношении охвата, адекватности и устойчивости систем социального обеспечения.

Цифровизация и искусственный интеллект преобразуют наш мир в массовом масштабе. Цифровые технологии и автоматизация уже доказали свой огромный потенциал в самых разных отраслях, включая здравоохранение, связь, безопасность и гигиену труда, защиту от безработицы, сбор взносов и обмен данными. Социальные сети, видеоконференции, мобильная телефония и интернет вещей облегчают общение с клиентами и предоставление своевременной помощи нуждающимся, таким как малоподвижные пожилые граждане и лица с ограниченными возможностями. Они служат мощными инструментами улучшения качества обслуживания и одновременно способствуют снижению затрат.

С внедрением всё более автономных и интеллектуальных автоматизированных систем преобразуется характер рабочих мест в обрабатывающем производстве и сфере услуг. Платформы цифрового труда трансформируют целые отрасли экономики, мгновенно уравновешивая

спрос и предложение и открывая доступ к обширным рынкам. При этом они меняют характер правоотношения между работодателем и работником и бросают вызов определению сути самозанятости. Системы социального обеспечения, главным образом ориентированные на штатных работников, должны адаптироваться к новым формам занятости, чтобы удовлетворять потребности работников цифровых платформ и членов их семей.

Кроме того, платформы цифрового труда позволяют работать на трансграничной основе, что ставит вопрос о том, к какой системе социального обеспечения должен быть приписан работник. Если речь идёт о трудовом мигранте, работник закрепляется за системой социального обеспечения страны-контрагента. В случае самозанятости или индивидуальной трудовой деятельности работник регистрируется в системе социального обеспечения на родине. Одновременно посредством соответствующих механизмов регулирования и правоприменения должны решаться вопросы, касающиеся защиты ►►

конфиденциальности данных, их безопасности и преодоления цифрового разрыва.

ВЫЗОВЫ МЕНЯЮЩЕЙСЯ СФЕРЫ ТРУДА

По мере автоматизации определённых операций и неуклонного снижения уровня стандартной занятости некоторые отрасли исчезают, создавая проблемы для систем социального обеспечения. Их финансовой устойчивости и адекватности пособий угрожают дробление рабочих мест и перерывы в трудовом стаже работников, что провоцирует рост неравенства и может негативно влиять на сплочённость и устойчивость общества. Учреждения социального обеспечения и правительствам необходимо принимать меры, противодействующие размыванию базы финансирования и налогообложения, и расширять охват социального обеспечения на временных и атипичных работников, которые традиционно исключаются из сферы действия программ, финансируемых за счёт взносов.

Распространение нестандартных форм занятости порождает неопределённость в практике применения законодательства о труде и социальном обеспечении, так как ставятся под сомнение традиционные понятия «работодатель» и «работник» и всё шире используется аутсорсинг труда. В отсутствие социально-трудового регулирования это может вести к нарушению договорных отношений. В большинстве случаев работники цифровых платформ рассматриваются как самозанятые, которым, соответственно, не полагается такой же уровень защиты, как наёмным работникам. Однако, когда суд устанавливает, что статус самозанятого лица используется для сокрытия трудового правоотношения, цифровая платформа признаётся в качестве работодателя, а её работники получают право на социальную защиту в полном объёме. В настоящее время в качестве альтернативы рассматривается вопрос о создании третьей категории, включающей только работников цифровых платформ. При этом высказываются опасения о потенциальных негативных последствиях, таких как возможные попытки обойти обязательные нормы регулирования и судебного арбитража.

Передовые цифровые и мобильные технологии, обладающие, казалось бы, неограниченными возможностями как новые модели производства и доставки, стали менять способ предоставления услуг. Мобильные телефоны становятся персональными идентификаторами, достоверными получателями социальных пособий, а беспилотные аппараты могут в недалёком будущем доставлять медикаменты туда, где не существует транспортной инфраструктуры. Несмотря на признание того, что не существует единого, универсального решения, примечательно, что учреждения, правительства, социальные партнёры и многие другие стороны прилагают совместные усилия, чтобы преодолеть существующие вызовы и

обеспечить инклюзивный рост и устойчивое развитие на длительную перспективу.

РЕАГИРОВАНИЕ НА ЦИФРОВУЮ ЭКОНОМИКУ

Программам социального обеспечения необходимо адаптироваться, чтобы распространить эффективный охват на наиболее уязвимые группы участников рынка труда, включая атипичных работников, работников цифровых платформ и неформальных работников. Для этого они должны решить проблему неполного и прерывистого трудового стажа.

В ряде стран уже внесены коррективы в накопительные программы, учитывающие неполный трудовой стаж работников, доля которых увеличивается. В Бельгии минимальные предельные требования программ обязательного социального страхования были снижены, чтобы стимулировать расширение охвата на работников цифровых платформ, учитывая несоответствие между размером взносов, необходимых для обретения всей полноты прав, и реальной способностью этих работников платить такие взносы. Другими решениями могут предусматриваться отсрочка взносов во время экономического кризиса, перерывы в периодах уплаты взносов и использование широких диапазонов шкалы доходов для определения размера взносов.

В расширении охвата обязательных программ определённая роль принадлежит и программам, основанным на добровольном участии. При этом существует опасность негативного отбора, поскольку работники, наиболее подверженные риску, больше других мотивированы к участию, что затрудняет консолидацию рисков. Поэтому с точки зрения охвата и адекватности пособий более эффективным решением является расширение охвата посредством обязательных программ, в которые включаются работники, менее способные платить взносы. Это позволяет легче консолидировать риски и тем самым повышать финансовую устойчивость систем социального обеспечения. В некоторых случаях от государства требуется предоставить субсидии или дифференцировать категории плательщиков взносов.

Важным шагом на пути к повышению уровня защиты является применение на практике принципа переносимости накопленных взносов в системе социального обеспечения. На самом деле, ввиду многогранного и фрагментированного характера рынка труда с высоким уровнем текучести кадров, перерывами в трудовом стаже и одновременной работой на нескольких работодателей право на участие должно сохраняться в течение всей трудовой жизни.

Переносимость прав также является одним из факторов, обеспечивающих расширение охвата социальной защитой. Это способствует свободе передвижения работников и расширяет доступ к рынку труда тех, кто больше других нуждается в поддержке. В этой связи принимаются меры, призванные усилить защиту

трудоустройства мигрантов и их семей путём заключения двусторонних и многосторонних соглашений.

В ряде стран реализуются инновационные решения, направленные на обмен соответствующей информацией между платформами, их работниками, налоговыми органами, местными администрациями и органами социального обеспечения. Примером служит Уругвай, где водители цифровых транспортных платформ обязаны регистрироваться как малые предприятия в открытом мобильном приложении и становиться на учёт в агентстве социального страхования (*Banco de Previsión Social – BPS*) и налоговых органах прежде, чем они получают разрешение на работу с транспортной платформой.

С ростом цифровизации усиливается вероятность эрозии налоговой базы, поскольку границы в мире становятся всё более размытыми. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), корпоративные налоговые поступления в мире сокращаются под воздействием цифровизации на 4-10%. Чтобы закрыть лазейки, которые позволяют многонациональным предприятиям и цифровым платформам перемещать центры прибыли в юрисдикции с более благоприятным налоговым режимом, необходимо создать эффективную систему обмена данными и горизонтальной координации. В Соединённых Штатах цифровые платформы должны подавать налоговым органам информацию о доходах, полученных сверх установленного предельного уровня. Во Франции принято аналогичное законодательство, согласно которому цифровые платформы должны ежегодно предоставлять налоговым органам детальную информацию о доходах сверх определённого предела.

Одним из способов снижения административного бремени работников цифровых платформ и, одновременно, укрепления дисциплины уплаты взносов

является централизация сбора взносов. Этот механизм был внедрён в ряде стран на добровольной основе. В Сингапуре некоторые цифровые платформы перечисляют взносы органам социального обеспечения по собственной инициативе. Во Франции работники могут уполномочивать цифровые платформы подавать декларации об их доходах или оборотах и перечислять их взносы органам социального страхования. В других странах, таких как Швейцария, платформы могут автоматически платить социальные взносы и налоги соответствующим государственным органам.

Расширению охвата социальной защитой могут способствовать и частные инициативы. В Италии кооператив работников-фрилансеров *DocServizi* предлагает филиалам широкий выбор услуг и пособий. Пособия, в том числе по болезни, беременности и родам и безработице, предоставляются при условии оплаты членских взносов и внесения платежей, сумма которых зависит от ежемесячных оборотов филиалов. В Дании в 2018 году вступило в силу первое в мире коллективное соглашение между цифровой платформой и местным отделением профсоюза *Uniglobal*. В нём работники платформы признаются в качестве наёмных работников, которым, среди прочего, обеспечивается право перечислять взносы на пенсионные сберегательные счета и пользоваться оплачиваемым отпуском в случае болезни.

Частные страховые компании могут предлагать продукты, конкретно предназначенные для работников цифровых платформ. Один из крупных страховщиков создал на экспериментальной основе партнёрство с европейским интернет-сервисом услуг такси, по условиям которого водителям предоставляются родительские отпуска, компенсации на случай болезни и травмы и пособия в связи с рождением ребёнка. Несмотря на ограниченный масштаб таких нововведений по



“ Образование и профессиональная подготовка на протяжении всей жизни имеют основополагающее значение для адаптации и процветания в цифровой экономике ”

сравнению с обязательными программами социального обеспечения, они подтверждают растущее осознание важности устранения пробелов в сфере охвата.

В мире, где стремительно меняются требования к профессиональным навыкам, работникам необходимо проходить профессиональную подготовку и обучение на протяжении всей жизни, чтобы они могли оставаться активными и легко переходить из одних мест работы, профессий и отраслей в другие. В этом отношении разработка и реализация действенных мер политики, особенно для самых уязвимых, малоквалифицированных и менее компетентных работников, является залогом их полноценного участия в трудовой деятельности и условием регулирования переходных процессов на рынке труда. Примером передовой практики служит Китай, где работники, участвующие в программах страхования по безработице в течение не менее трёх лет, имеют право на единовременную дотацию на повышение квалификации при условии предъявления признанного свидетельства о профессиональной квалификации или свидетельства о профессиональной подготовке. В Гамбии женская организация *Women Initiative Gambia* (WIG) приступила к реализации программ профессиональной подготовки и расширения возможностей молодых женщин в швейном и ткацком производстве. Ожидается,

что она сможет расширить права и возможности тысяч молодых женщин, особенно в сельских районах.

В Сингапуре в рамках программы расширенного субсидирования работников среднего возраста SkillsFuture Mid-Career Enhanced Subsidy финансируется до 90% стоимости участия в 8000 аккредитованных курсах; субсидии выплачиваются гражданам страны в возрасте 40 лет и старше на цели повышения квалификации и переподготовки на полпути их трудовой жизни. В 2019 году в Гонконге (Китай) была усовершенствована программа информационных технологий для лиц с нарушениями зрения, особенно тех, кому требуются высокопроизводительные средства ИТ для обучения или работы.

Не менее важная роль отводится подготовке в традиционных областях сферы труда. Власти Турции совместно с правительством Германии и местными партнёрскими организациями разработали учебный курс для беженцев, который открыт и для представителей местного населения. Благодаря обучению многим беженцам, как и другим слушателям, удалось освоить навыки ручного труда и применить свои знания на практике на малых и средних предприятиях. ■

ИННОВАЦИИ: ПРЕОДОЛЕНИЕ ЦИФРОВОГО РАЗРЫВА ПУТЁМ УКРЕПЛЕНИЯ ЦИФРОВЫХ НАВЫКОВ

В 2017 году в Бельгии был создан инвестиционный фонд в целях развития востребованных в будущем профессиональных навыков работников и молодых граждан страны. Фонд цифровых навыков Бельгии стремится преодолеть наметившийся цифровой разрыв путём развития цифровых навыков населения.

С начальным капиталом в 18 млн евро на первые три года он будет финансировать проекты, направленные на развитие цифровых навыков у детей, молодёжи и взрослых в возрасте до 30 лет, находящихся в уязвимом положении.

В основе целей Фонда лежит признание того, что, с одной стороны, новые технологии особенно увлекают молодое поколение и что, с другой стороны, у молодёжи зачастую отсутствуют финансовые средства, чтобы дать развиваться своим талантам в этой важной области.

Для других граждан становится всё более важной, даже фундаментальной, способность легко общаться с государственными учреждениями и поставщиками услуг посредством цифровых инструментов, таких как персональные компьютеры и смартфоны. Такая же необходимость в личных контактах, обмене информацией и широком общении зримо присутствует на рабочих местах и даже среди тех, кто занят поисками работы.

Поэтому Фонд стремится сделать шаг к тому, чтобы у всех членов общества были равные возможности для приобретения как минимум базовых цифровых навыков, необходимых для активного участия в жизни общества.

Развитие этих навыков будет включать обучение приёмам безопасной работы в Интернете и даже базовым навыкам кодирования. Кроме того, возможности для углублённого развития компетенций могут предоставляться отдельным молодым работникам, чтобы удовлетворить спрос работодателей, а также тем, кто ставит перед собой цель и кто способен стать цифровым предпринимателем.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Программы социального обеспечения должны адаптироваться, чтобы в них учитывались самые разные обстоятельства, связанные с трудовой жизнью людей.

Переносимость прав, определяемая как возможность на разных работах и в разных юрисдикциях предъявить к зачёту весь свой трудовой стаж и накопленные взносы, является одним из ключевых факторов обеспечения дальнейшего охвата.

Основы законодательства и модели финансирования должны адаптироваться к новым формам занятости, чтобы обеспечивался эффективный доступ к адекватной и устойчивой защите со стороны систем социального обеспечения.

Значительные инвестиции в образование и профессиональное (пере)обучение необходимы для подготовки рабочей силы будущего и для оказания работникам поддержки в трудные времена на рынке труда.

СОКРАЩЕНИЕ СТАНДАРТНОЙ ЗАНЯТОСТИ



1 из 3

Самозанятые работники и фрилансеры в Соединённых Штатах

Источник: Бюро трудовой статистики США (2015)



1 из 3

Самозанятые работники и фрилансеры, черпающие поддержку на коллегиальных онлайн-платформах в Австралии

Источник: www.news.com.au

НОВЫЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ НАВЫКИ



1 млн

Projected EU labour market demand for IT specialists in 2020

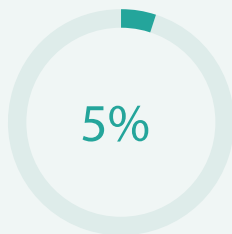
Источник: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)



Nearly all workers in the United States believe reskilling is essential to keep working

Источник: Accenture (2017)

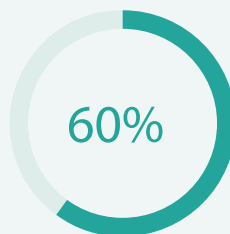
БУДУЩЕЕ СФЕРЫ ТРУДА



существующих рабочих мест

В 2019 году одно из двадцати существующих рабочих мест находится в зоне риска полной автоматизации на основе современных технологий

Источник: www.mckinsey.com (2017)



профессий

К 2050 году могут быть автоматизированы около 30% операций в 60% профессий

ВЫЗОВ 8



Неравенство на протяжении жизни человека

Программы социального обеспечения позволяют перераспределять доходы, поддерживают экономический спрос и содействуют сбалансированному экономическому росту. Они помогают бороться с проявлениями структурного неравенства, например, с гендерным неравенством и неравным доступом к возможностям рынка труда, устранять социально-географические препятствия и, тем самым, укреплять сплочённость общества. Противодействуя неравенству, программы социального обеспечения позволяют гражданам минимизировать риски и полнее реализовывать возможности на протяжении всей жизни. Тем не менее, несмотря на расширение охвата социальным обеспечением, неравенство в мире усугубляется. Чтобы искоренить все формы неравенства, принимаемые меры должны быть нацелены на разные стадии риска, обеспечивать участие многих сторон и носить упреждающий характер.

В глобальном масштабе разрыв доходов между странами сокращается. В то же время неравенство внутри стран усиливается. Это вызывает тревогу, поскольку неравенство внутри страны, часто олицетворяемое растущей концентрацией богатства, создаёт в обществе ощущение всё большей несправедливости и угрожает социальной сплочённости и экономическому росту. В некоторых странах усугубление неравенства провоцирует гражданские волнения и бросает вызов политическому порядку. Общее требование состоит в том, чтобы государство укрепляло свою перераспределительную роль

посредством национальной налоговой системы при поддержке системы социального обеспечения.

| ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ СПЛОЧЁННОСТИ

Неравенство в обществе обусловливается целым рядом факторов. Их важно понимать, чтобы можно было эффективно снижать и смягчать их воздействие. Одним из главных факторов являются изменения на рынке труда, вследствие которых усиливаются различия в течении и результатах трудовой жизни. Несмотря на ►►

положительный рост мировой экономики в последние десятилетия, занятость в неформальной экономике остаётся нормой в большинстве стран, а нестандартные формы занятости получают всё более широкое распространение в более развитых странах.

Большие расхождения отмечаются в продолжительности рабочего времени. Более трети работников мира регулярно трудятся дольше 48 часов в неделю, и ещё 20% заняты неполный рабочий день. Таким образом, более половины всех работников мира выпадают за рамки «стандартного» диапазона от 35 до 48 часов работы в неделю. Это особенно касается молодых работников и женщин, т.е. групп населения, которые зачастую менее способны справляться с неопределённостью и экономическими потрясениями.

Не меньшее беспокойство вызывают другие формы неравенства. Хотя гендерный разрыв немного сократился, сохраняются необоснованные различия в обращении с женщинами. В сфере труда сохраняется дискриминационная практика, проявляющаяся, к примеру, в более низкой оплате равноценного труда женщин по сравнению с мужчинами, менее нестабильных трудовых договорах и преобладании мужчин на руководящих должностях. Результатами предрасположений в пользу мужчин являются в среднем меньший размер пенсионных накоплений женщин и ухудшение их психического здоровья. Женщинам также бывает труднее получить доступ к социальным пособиям и услугам.

Хотя определённые положительные изменения произошли в отношении к лицам с установленной нетрудоспособностью, по-прежнему широко дискриминируются лица с проблемами психического здоровья. Несмотря на достигнутый прогресс, сохраняется прочная связь между инвалидностью и риском бедности. Продолжается расовая дискриминация (например, в отношении коренного населения и определённых групп мигрантов), и остаются шаткими приобретённые права представителей сообщества ЛГБТК+.

МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ В ПОДДЕРЖКУ СПЛОЧЁННОСТИ ОБЩЕСТВА

Хотя структурное неравенство в обществе, как правило, не подвержено значительным и быстрым изменениям, системы социального обеспечения могут вносить и реально вносят существенный вклад в искоренение неравенства. Чтобы быть максимально эффективными, программы и услуги должны разрабатываться и финансироваться таким образом, чтобы они воздействовали как на причины неравенства, так и на его последствия. Кроме того, ввиду меняющейся природы рисков учреждениям социального обеспечения необходимо учитывать происходящие изменения в формах организации своей деятельности.

Они должны реагировать в двух направлениях. С одной стороны, системы социального обеспечения должны предоставлять всеобщие и адекватные пособия, соответствующие непредвиденным обстоятельствам и известным рискам на жизненном пути и на рынке труда (таким как наступление старости, роды, нетрудоспособность и безработица), точно адресуя их социальным группам, которые могут подвергаться этим рискам. С другой стороны, они должны предоставлять пособия и услуги, адресуемые незащищённым и обездоленным слоям населения. Пособия и услуги могут адаптироваться и нацеливаться на тех, кто извлечёт из них максимальную пользу (например, используя методы тестирования нуждаемости или выплачивая минимальные пособия).

На сокращение масштабов неравенства может быть нацелено и финансирование накопительных программ. Например, для тех, кто мало зарабатывает, может быть установлен определённый предельный размер заработка, дающий право на освобождение от уплаты взносов, но с сохранением права на установленный размер пособия. Для работников, труд которых оплачивается выше, предельный заработок для целей уплаты взносов может устанавливаться на более высоком уровне, хотя максимальный размер пособия может быть ограничен.

Факторы, порождающие неравенство, могут быть сложными и многогранными; они могут быть и в числе главных причин растущего неравенства доходов. Меры реагирования в этой области зачастую направлены на повышение доступности услуг (например, в сфере здравоохранения, образования, занятости и социальной поддержки) и на улучшение их качества.

В центре внимания – всеобщие пособия. Действенным средством достижения целей политики и эффективного администрирования может служить подход, направленный на установление экономически обоснованного размера всеобщих пособий. Например, минимальная базовая пенсия с фиксированной ставкой является важным источником поддержки всех граждан и позволяет снизить уровень неравенства. Она может дополняться адресными мерами, обеспечивающими дополнительную помощь, которая была бы непосильной по затратам, если бы она полагалась всем. В качестве примера можно привести выплату престарелым гражданам Южной Африки грантов по итогам тестирования их доходов; по оценкам, это позволило значительно сократить неравенство доходов, о чём свидетельствует снижение коэффициента Джини с 0,77 (без грантов) до 0,60 (с грантами).

Совершенствование мер профилактики, особенно в области охраны здоровья. Во всём мире участие государства в медицинской сфере преимущественно связано с мерами профилактики в системе общественного здравоохранения (например, направленными на улучшение санитарно-гигиенических условий, проведение массовых прививок, обеспечение доступа к чистой воде и санитарно-техническим объектам,

улучшение общественной гигиены, противодействие загрязнению окружающей среды и т.д.). Такие меры не только дают чрезвычайно высокий эффект с точки зрения снижения смертности, но и обеспечивают экономичное расходование средств.

В своём развитии многие системы здравоохранения уделяли больше внимания симптомам (лечению) и относительно мало коренным причинам (профилактике), например, диабета. Это несостоятельный подход, который не только не повышает благосостояние общества, но и усугубляет неравенство. Однако обнадеживает тенденция к принятию упреждающих мер, которая наблюдается во многих системах здравоохранения, реагирующих на распространение неинфекционных заболеваний. Так, в Малайзии программой диспансеризации SOCSO предусмотрено проведение кампании по информированию общественности и программы первичных медицинских осмотров. В Мексике Институт социального обеспечения и социального обслуживания работников государственного сектора (*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – ISSSTE*) реализует программу, направленную на предупреждение и снижение числа случаев ожирения с акцентом на сбалансированном питании и физической активности.

Взаимодействие с другими участниками.

В ходе реализации программы важно избегать дублирования усилий, согласовывать стимулы и убеждать заинтересованные стороны брать на себя ответственность в тех областях, где они обладают необходимыми компетенциями. Это означает, что органы социального обеспечения должны взаимодействовать с работодателями, профсоюзами, НПО, а также с государственными ведомствами и местными органами власти. Все национальные, а в некоторых случаях и трансграничные, вопросы в сфере политики должны

решаться последовательно с равным отношением ко всем лицам и на основе прозрачных и опирающихся на права решений. Это повысит доверие к системе социального обеспечения и, тем самым, укрепит её возможности по искоренению неравенства и укреплению сплочённости общества.

В центре внимания – уязвимые группы населения.

В ориентированных на пользователей программах социального обеспечения признаётся, что все лица и группы населения испытывают определённые потребности. Меры реагирования могут нацеливаться должным образом, если глубже понимаются риски, с которыми сталкиваются отдельные лица и группы, и если полнее выявляются потребности населения. Например, к мерам, направленным на преодоление структурного неравенства в обществе многих стран, которое ещё больше отягощает положение уязвимого населения, относятся пособия сельских работников, родительский отпуск, защита и обеспечение переносимости накопленных прав мигрантов на социальное обеспечение.

С расширением доступа к программам социального обеспечения общество становится более инклюзивным, снижается степень уязвимости некоторых групп населения и, соответственно, укрепляется сплочённость всего общества. В качестве примера можно привести центры охраны здоровья работников, созданные и администрируемые Агентством по безопасности и гигиене труда Республики Кореи (KOSHA) в целях укрепления здоровья представителей уязвимых групп населения..

Вопросы финансирования. Предоставление адекватных пособий зависит от надёжности финансирования. Важно укреплять базу финансирования в условиях, сложившихся в результате стагнации реальной заработной платы ►►



“ Социальное обеспечение может и должно играть свою роль в сокращении всех форм неравенства ”

особенно в низкооплачиваемых рабочих профессиях, смещения материальных благ за последние два десятилетия от труда к капиталу, появления цифровых мегапредприятий, которые могут легко переносить центры прибыли в юрисдикции с более низкими ставками налогообложения, и даже происходящих порой споров о статусе занятости работников цифровых платформ. Больше внимания следует уделять роли режимов общего налогообложения, налогов с продаж и других особых и целевых мер.

Значение имеет и структура взносов в систему социального обеспечения: например, в Бразилии ставки взносов наёмных работников зависят от размера их заработной платы (от 8% для низкооплачиваемых до 11% для высокооплачиваемых работников), что является одной из действенных мер перераспределения.

Жильё и уход за детьми. Жильё – это та область политики, где социальное обеспечение играет ограниченную роль, хотя ситуация, похоже, изменится. За последние 25 лет цены на жильё во многих странах с высоким уровнем дохода росли более чем втрое быстрее медианных доходов населения. Кроме того, учитывая повышенное внимание к низкому качеству части арендуемого частного жилищного фонда, резервные фонды социального обеспечения всё активнее направляются на развитие социального жилья. Чтобы снизить риски и инвестировать в человеческий капитал на протяжении всей жизни, важно предоставлять всем семьям с детьми доступ к приемлемому по цене достойному жилью.

Разорвать порочный круг межпоколенческой бедности может быть трудной задачей. Зачастую оказывается невозможным обеспечить социальные лифты. Поэтому всё больше значения придаётся мерам, адресуемым представителям уязвимых групп населения с младенческого возраста. Исходя из тезиса о том, что здоровое течение беременности и детства является предпосылкой здоровой жизни, необходимо последовательно принимать меры, обеспечивающие защищённое детство, здоровое питание, профилактику болезней, адекватную физическую активность, здоровую среду обитания и качественное образование.

Социальная политика должна неизменно разрабатываться и осуществляться на последовательной и согласованной основе посредством диалога с

участием разных сторон. Поучительным примером служит забота о детях. В отсутствие доступных по цене государственных услуг ухода за детьми дорогостоящий частный уход в ряде стран не только препятствует возвращению, как правило, матерей к продуктивной занятости по найму на условиях полного рабочего дня, но и усугубляет неравенство. Результатом может стать, к примеру, сокращение заработков, взносов в систему социального обеспечения и размера будущих пособий. К действенным мерам относятся оплачиваемые отпуска для матерей и отцов, а также защита рабочих мест. В 1994 году лишь в 40 странах существовало законодательство о программах родительских отпусков, а к 2015 году право на отцовский отпуск было предоставлено как минимум в 94 странах из 170, в отношении которых имелись данные.

Комплексная социальная политика. Многим странам ещё только предстоит решить задачу создания полностью интегрированной системы социальной политики, в том числе в сфере социального обеспечения. Эффект разных программ социального обеспечения следует рассматривать в комплексе. Так, страхование по безработице может улучшать состояние психического здоровья населения, а доходы пенсионеров могут положительно влиять на благосостояние домашних хозяйств. Например, всеобщая пенсия по старости в Грузии позволила снизить уровень детской бедности на 69%. Необходимо не упускать из виду и возможных «победителей и проигравших» в ходе реформ. Например, при повышении общего пенсионного возраста должны учитываться особенности тех, чей труд связан с большими физическими и умственными нагрузками. Во Франции право на полное пенсионное обеспечение зависит от трудового стажа и возраста, и поэтому в соответствующих случаях представители этих профессий могут досрочно выходить на пенсию.

В подавляющем большинстве случаев электронное администрирование позволяет повышать доступность услуг, преодолевать географические барьеры и усиливать эффективность и результативность разработки и реализации комплексных программ. В то же время необходимо принимать меры по снижению уровня риска среди тех, кто ограничен в доступе к Интернету или кто не владеет цифровыми навыками. ■

ИННОВАЦИИ: ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНКЛЮЗИВНОГО УЧАСТИЯ ВСЕХ ЛЮДЕЙ

Население географически отдалённых районов, как правило, сталкивается с рядом вызовов, которые ограничивают доступ к социальной защите. В географически отдалённых районах обычно меньше городов и больше сельских поселений, жители которых в среднем получают низкие и нестабильные доходы, располагают менее развитой инфраструктурой и государственными услугами (такими как образование и здравоохранение) и во многих странах представляют коренные народы, которые по своим языковым и культурным традициям могут отличаться от жителей больших городов. Как правило, коренное население страдает от ряда проявлений неравенства, в том числе от социальной стигматизации и дискриминации; относительно чаще оно лишено возможностей экономического развития.

Реагируя на эти вызовы, Национальное управление социального обеспечения Аргентины (*Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES*) учредило программу «Благополучие наших людей» (*Bienestar para Nuestra Gente*), которая обеспечивает комплексную основу, позволяющую представителям коренного и сельского населения в полной мере реализовывать свои права на социальное обеспечение.

В целях расширения доступа к социальным пособиям и информирования граждан об их правах программа предусматривает меры по расширению участия и охвата, а также практические занятия для лидеров коренных народов и коренного населения в целом. Перед ней поставлены цели:

- Предоставить коренным народам и уязвимым сельским общинам возможность осуществлять свои права на социальное обеспечение.
- Обеспечить институциональные каналы доступа, облегчающие выполнение процедурных требований и получение пособий.
- Обучить лидеров общин пользованию ИТ и веб-сайтом ANSES для наведения справок и подачи ходатайств о назначении пособий и предоставлении услуг.
- Согласовывать действия с государственными и частными организациями, расширять и развивать социальные сети.
- Оценивать исторический вклад коренных народов в социально-экономическое развитие страны.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

При разработке и согласовании программ социального обеспечения следует принимать во внимание последствия неравенства в разных областях.

Программы социального обеспечения могут заблаговременно противодействовать структурному неравенству на протяжении всей жизни человека, в том числе разрывать порочный круг межпоколенческой бедности.

Осуществление права человека на социальное обеспечение подразумевает, что учитываться должны разные потребности разных групп населения.

Необходимо принять меры, чтобы не допустить появления новой формы неравенства – цифрового разрыва.

НЕРАВЕНСТВО ДОХОДОВ



26

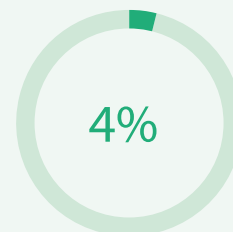
26 богатейших людей мира владеют таким же богатством, как и беднейшие 50% человечества

Источник: Oxfam International (2019)



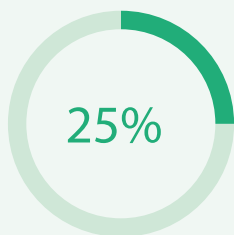
2,5 млрд
долл. США

Совокупный ежедневный прирост состояния миллиардеров мира в 2018 году



Поступления от налогов на богатство в мире в 2018 году

НЕРАВЕНСТВО ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА



Во всём мире недоедает почти каждый четвёртый ребёнок в возрасте до 5 лет

Источник: Всемирный банк (2019)



260 млн

Число детей и молодёжи в мире, которые не учатся



1 000 дней

Чтобы человек мог в полной мере реализовать свой потенциал, он должен в детстве получать питание и уход в течение первой тысячи дней жизни

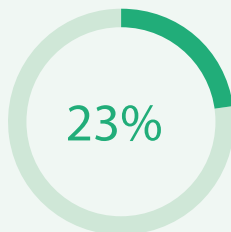
ГЕНДЕРНОЕ НЕРАВЕНСТВО



10 трлн долл. США

Оцениваемая стоимость неоплачиваемого труда по уходу женщин в мире в 2019 году

Источник: Oxfam International (2019)



Разрыв в средней заработной плате мужчин и женщин в мире в 2017 году

Источник: ООН-женщины (2017)



Женщины представляют менее одной пятой руководителей предприятий в мире

Источник: Всемирный банк (2019)

ВЫЗОВ 9



Новые риски, катаклизмы и экстремальные события

В мире, где риски многочисленны и взаимосвязаны, их воздействие стало менее предсказуемым. Системы социального обеспечения, главной целью которых является реагирование на риски, возникающие на жизненном пути человека и на рынке труда, могут со своей стороны помочь минимизировать негативные последствия новых внешних рисков и там, где это возможно, снизить их периодичность и остроту. В период после шока программы социального обеспечения предоставляют обществу защиту, чтобы оно могло быстрее восстановиться и лучше подготовиться к будущим испытаниям.

Хотя разные регионы мира подвержены разным экологическим, социальным, медицинским, политическим и экономическим шокам, их периодичность и острота возрастают. Одновременно перед системами социального обеспечения возникают новые риски и источники внешних шоков. Они усугубляют неопределённость, связанную с обычными рисками в жизни человека и на рынке труда, которым противостоят системы социального обеспечения.

В ответ на растущую неопределённость программы социального обеспечения всё чаще берут на себя функции управления рисками, которые выходят за рамки традиционного реагирования (обеспечения стабильности доходов и их восстановления) и профилактики рисков, связанных с жизненным циклом человека, стабильностью доходов, охраной здоровья и обеспечением занятости. Факты свидетельствуют о том, что системы социального обеспечения продолжают развивать и укреплять свои знания в области управления рисками.

В качестве основы передовой практики учреждения социального обеспечения должны поэтапно отслеживать эволюцию рисков, в первую очередь, в ходе планирования и превентивного реагирования, чтобы выявлять потенциальные угрозы и уменьшать их возможное воздействие. Следующим шагом должно стать определение роли организации во время самого шока и в последующий период. Важность последующих действий связана с тем, что хотя шоковые события могут происходить быстро, их негативное воздействие может длиться гораздо дольше, а в некоторых случаях очень долго.

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ПЕРЕД СОЦИАЛЬНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ

В условиях глобальной неопределённости необходимо, чтобы государственные программы социального обеспечения продолжали играть отведённую им роль исходя из принципов солидарности, страхования и справедливости. Это подтверждает анализ ряда ►►

потенциальных новых рисков и шоков, угрожающих системам социального обеспечения.

Изменение климата и стихийные бедствия. Четыре самых жарких года в истории были зарегистрированы в период с 2015 по 2018 год, и та же тенденция ожидается в 2019 году. В то время как повышение средней температуры в мире негативно влияет на экономику (усиливая волатильность урожаев в сельском хозяйстве), экстремальные события оказывают серьёзное воздействие и на население (состояние здоровья, распространение болезней). Так, рекордные засухи в Африке и Австралии, смертоносные наводнения в Северной и Латинской Америке и рост активности тайфунов в Юго-Восточной Азии напрямую влияют на здоровье и благосостояние домашних хозяйств и источники доходов населения и, соответственно, на функционирование национальных программ социального обеспечения.

Их последствия будут всё настоятельнее требовать многостороннего реагирования. Что касается всего человечества, то Организация Объединённых Наций предсказывает, что к 2050 году в мире будет насчитываться 250 млн климатических мигрантов. В международные потоки климатических мигрантов вольются многие лица трудоспособного возраста, вероятно, увеличивая нагрузку на действующие двусторонние и многосторонние соглашения о социальном обеспечении и, возможно, вызывая необходимость разработки новых межнациональных соглашений.

Деградация окружающей среды. По оценкам, непосредственно от загрязнения воздушной среды погибает больше людей, чем от курения табака, и только сейчас начинает приходить осознание возможных масштабов долгосрочных последствий загрязнения мирового океана пластиковыми отходами для здоровья населения, окружающей среды и экономики. На сельскохозяйственных землях происходит загрязнение почв пестицидами и антибиотиками, а многие городские и промышленные территории отравляются тяжёлыми металлами. Всё большую остроту приобретает проблема нестабильного водоснабжения и чистой воды.

Экономические шоки. Экономический цикл устроен так, что спады рассматриваются как неизбежность; время от времени их последствия распространяются по всему миру. Спустя десять лет после глобального финансово-экономического кризиса 2007-08 годов реальная заработная плата во многих странах всё ещё остаётся ниже, чем в докризисные времена. Несмотря на рост занятости, многие из существующих рабочих мест являются нестабильными, предусматривают занятость на условиях неполного рабочего дня либо не соответствуют нормативным требованиям, а численность самозанятых работников и тех, кто участвует в нестандартных формах занятости, увеличивается. В течение всего последнего периода доходы домашних хозяйств стоят на месте, в то время как стоимость товаров первой необходимости повышается; в результате происходит относительное обнищание групп населения со средними и низкими

доходами. Всё это усиливает нагрузку на системы социального обеспечения и негативно сказывается на базе взносов, за счёт которых финансируется социальное обеспечение.

Цифровая экономика – это медленно формирующийся источник шока, который будет всё активнее влиять на структуру занятости и организацию труда. В условиях, когда не проводятся реформы в сфере регулирования и не происходит адаптация существующих учреждений, дальнейшие сомнения будут высказываться в отношении традиционных схем построения, финансирования и охвата систем регулирования сферы труда и многих программ социального обеспечения. Занятость будет обретать всё более нестандартные очертания, а работники и их иждивенцы будут всё чаще подвергаться рискам и факторам нестабильности.

Возникающие новые вызовы и шоки в сфере здравоохранения. Одной из мировых тенденций является рост числа случаев неинфекционных заболеваний. Особую озабоченность вызывает увеличение численности психически нездоровых лиц, особенно среди молодёжи. Если говорить о положительных показателях мирового здравоохранения, то мы приближаемся к самому продолжительному перерыву в пандемиях гриппа за последние 300 лет. Высказываются опасения по поводу того, что этому и другим достижениям профилактической медицины может угрожать рост так называемого «антипрививочного» движения, адепты которого, судя по всему, не замечают повышенного риска здоровью, вызванного отказом от вакцинации, особенно здоровую уязвимых групп населения, таких как самые юные и самые пожилые и немощные.

Трансформация рынков труда. Усиливающаяся фрагментация занятости, меняющийся характер рынков труда и низкие темпы роста заработной платы негативно влияют на финансовое равновесие программ социального обеспечения, экономическую безопасность их участников и благосостояние отдельных лиц, семей и домашних хозяйств. Во многих странах масштаб неформального сектора не уменьшился за последние 50 лет. За неполной занятостью может скрываться безработица.

Нестабильность, порождаемая распространением нестандартной занятости, часто прерывает участие в накопительной программе, не позволяет платить взносы в полном объёме и, соответственно, уменьшает сумму накопленных взносов, исходя из которых рассчитывается размер пособий. В некоторых случаях из-за низкой плотности взносов работников могут лишиться права на получение пособий накопительной программы. В результате может усиливаться нагрузка, как правило, на менее щедрые программы социальной помощи, финансируемые за счёт налогов.

Меняющаяся политическая среда. Усугубление социального неравенства вызывает рост неудовлетворённости населения, что может подрывать долгосрочные национальные планы и подменять

их эклектичными популистскими решениями, рассчитанными на краткосрочную перспективу. Они могут противоречить принципам всеобщности, солидарности, перераспределения и справедливости, на которых строится социальное обеспечение.

РЕАГИРОВАНИЕ НА НОВЫЕ РИСКИ

Несмотря на операционные и финансовые ограничения и внешнее давление, учреждения социального обеспечения доказали свою способность адаптироваться к рискам, тем самым подтверждая, что инновации стали одним из важнейших операционных условий для предоставления качественных услуг.

Изменение климата и стихийные бедствия.

Реагирование учреждений социального обеспечения должно отражать не только растущее число экстремальных событий, вызывающих непосредственные, краткосрочные и зачастую угрожающие жизни последствия (таких как наводнения), но и тех из них, что влекут за собой долгосрочные последствия (например, ухудшение состояния здоровья населения, ослабление жизнеспособности преобладающей модели бизнеса и др.). В качестве одной из мер реагирования, принятых на Фиджи, которая подвергается сильному воздействию тропических циклонов, Национальный провидентный фонд Фиджи (FNPF) добавил к своим полномочиям оказание помощи членам в борьбе со стихийными бедствиями.

Ряд организаций рассматривают вопрос об изменении структуры инвестиционных портфелей резервных фондов, чтобы снизить риски, связанные с зависимостью от ископаемых видов топлива. К положительным результатам этих решений относятся растущие

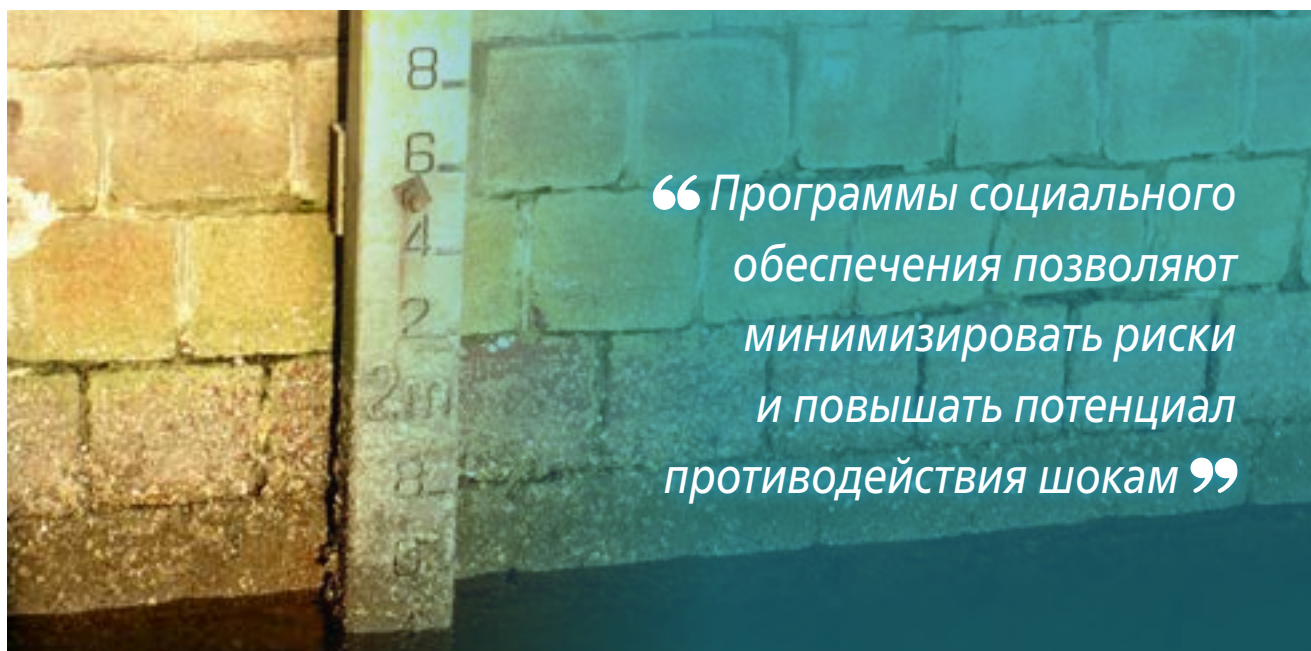
инвестиции в социальное жильё, возобновляемые источники энергии и общественный транспорт.

Экономические и финансовые шоки. Особое значение всеобщих пособий объясняется их влиянием на снижение уровня основных рисков и обеспечение защиты наиболее уязвимых групп населения.

Другим действенным инструментом служит управление инвестициями резервных фондов социального обеспечения, чтобы социальные инвестиции, например, в национальные инфраструктурные проекты, могли приносить пользу. Корпорация социального обеспечения Иордании взяла на себя обязательство готовить доклад об устойчивом развитии, в котором она будет раскрывать экономические и финансовые результаты и их экологические и социальные последствия.

Риски для здоровья населения. Рост числа неинфекционных заболеваний можно рассматривать и как новый риск, и как шок. Вместе с изменениями, происходящими в структуре семьи, это влечёт прямые финансовые последствия для систем здравоохранения и экономики ухода. На международном уровне – от Малайзии до Мексики – принимается целый ряд превентивных мер, направленных на снижение уровней риска путём пропаганды здорового питания, внедрения методов ранней диагностики и профилактических осмотров в медицине, содействия сокращению токсичных выбросов и загрязнения окружающей среды, а также повышения физической активности населения.

Национальный фонд социального страхования наёмных работников Алжира (*Caisse nationale des assurances sociales des travailleurs salariés – CNAS*) развернул в Интернете программу предварительного медицинского обследования, чтобы ускорить получение рецептурных ▶▶



“ Программы социального обеспечения позволяют минимизировать риски и повышать потенциал противодействия шокам ”

препаратов застрахованными лицами, проживающими в географически отдалённых районах страны.

В мире всё ещё редко встречаются формализованные услуги долговременного ухода, и поэтому инвестициям в экономику ухода отводится важная роль, учитывая большое число лиц (как правило, женщин), оказывающих неформальные услуги по уходу. Чтобы расширить подготовку лиц, обеспечивающих уход за престарелыми, Институт социального обеспечения и социального обслуживания работников государственного сектора Мексики (*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – ISSSTE*) развернул мультимедийный курс на своём публичном портале, где содержится информация об уходе за лицами, страдающими от деменции. Одним из приоритетов, помимо развития формальных услуг по уходу, является разработка политики, поощряющей старение в домашних условиях.

Меняющаяся политическая среда. Нормативно-правовые и институциональные основы социального обеспечения должны гарантировать организациям определённую степень независимости и самостоятельности независимо от политических изменений, происходящих на национальном уровне. Рекомендации по этому вопросу они могут почерпнуть из *Руководства МАСО по добросовестному управлению*. В другом документе МАСО – *Руководстве по инвестированию фондов социального обеспечения* – содержатся рекомендации о формировании базовых структур и реагировании на нештатные ситуации, например, когда резервному фонду организации социального обеспечения навязываются определённые инвестиции.

Чтобы противодействовать возможному формированию негативного отношения общественности к организациям социального обеспечения и чтобы минимизировать персональную стигму, часто ассоциируемую с получением некоторых пособий, необходимо совершенствовать общественные связи и распространять позитивные идеи, которые могут повышать степень осведомлённости

населения и укреплять понимание им ценности социального обеспечения.

Экстремальное событие или шок. Эффективные и надёжные системы обслуживания на местах необходимы в тех случаях, когда на традиционную инфраструктуру может повлиять экстремальное событие или шок. При всём значении электронных услуг, уровень использования которых зачастую может резко возрастать в кризисных ситуациях, они не должны прерываться в случае перебоев в электроснабжении и разрывов сетевых подключений, и они должны обезопасить себя от потери данных и взлома системы. Международная передовая практика в этой области представлена в *Руководстве МАСО по информационно-коммуникационным технологиям*.

В ситуации, когда повышается зависимость от цифровых решений всех аспектов организации социального обеспечения, на случай отключения электричества должны создаваться альтернативные источники питания, такие как генераторы, и налаживаться спутниковые и беспроводные каналы связи. Критически важные объекты инфраструктуры должны быть частью скрупулёзных планов действий, обеспечивающих непрерывность операционной деятельности, а также частью подходов к созданию отказоустойчивых систем, включая дополнительные резервы и планы на случай непредвиденных обстоятельств.

Меры реагирования на шоки и возникающие риски должны быть разноплановыми и согласованными; они должны осуществляться с участием широкого круга сторон. С самого начала должны быть распределены зоны ответственности и намечены цели. Когда происходит экстремальное событие, важно избежать дублирования усилий и ненужного расходования ресурсов. Для устранения отдельных последствий могут также потребоваться особые, конкретные меры. Тем не менее следует ещё раз отметить, что эффективное реагирование на шоки, как правило, требует ответных действий для решения неотложных задач и превентивных действий, направленных на снижение уровня будущих рисков и остроты их последствий. ■

ИННОВАЦИИ: УЧРЕЖДЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И НОВЫЕ РЕАЛИИ РИСКА

Учреждения социального обеспечения адаптируют пособия, услуги и процессы управления, чтобы отразить в них новые реалии риска.

Изменение климата

Аргентина. Ураганы, наводнения и лесные пожары становятся всё более частыми явлениями. Чтобы уменьшить их воздействие на экономику, президентом страны был принят ряд указов, в которых предусматривалось временное удвоение размера семейных пособий, пособий по безработице и пенсионных выплат социально уязвимым группам населения, серьёзно страдающим от этих природных явлений.

Бразилия. В рамках программы *Bolsa Verde* предусмотрены выплаты уязвимым группам населения, обусловленные их поведением и экономической деятельностью в защиту окружающей среды, например, усилиями, направленными на сохранение почвенных и водных ресурсов.

Филиппины. Система социального обеспечения предоставляет краткосрочную поддержку, например, в форме грантов и авансовых пенсионных выплат, населению, пострадавшему от тайфунов.

Управление рисками

Учреждения социального обеспечения существенно расширили свои знания в области управления рисками, в том числе, благодаря рекомендациям, представленным в особых разделах по этой тематике *Руководства МАСО по добросовестному управлению и Руководства МАСО-МОТ по актуарной деятельности в социальном обеспечении*. Об этом свидетельствуют их решения об учреждении выделенных служб по управлению рисками, налаживании документированного и контролируемого процесса управления рисками, созданию совместно с ответственными службами реестров рисков и обеспечении участия в этом процессе заинтересованных сторон. Примерами служат создание комплексной системы управления рисками в рамках Национальной программы социального здравоохранения Индонезии; разработка программы StartSAFE в Малайзии, которая нацелена на укрепление потенциала управления рисками на малых и средних предприятиях; формирование подхода к «управлению рисками в масштабах предприятия» Национальным фондом социального обеспечения Уганды в качестве рамочной программы по управлению рисками; создание системы управления рисками Национальным советом по вопросам страхования Тринидада и Тобаго в сотрудничестве с организациями других стран Карибского бассейна.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В многих случаях системы социального обеспечения могут устранять стоящие перед ними вызовы путём инновационной адаптации существующих институциональных структур.

Возможности систем социального обеспечения успешно смягчать последствия материализовавшихся рисков будут зависеть от масштаба и продолжительности таких рисков.

Традиционный подход к объединению рисков в программах социального обеспечения доказал свою эффективность в отношении рисков, которые относительно слабо влияют на общество (безработица), и тех, которые затрагивают большую часть населения (выход на пенсию, медицинское обслуживание). Процессы управления рисками должны соответствовать особенностям новых рисков (экологические катастрофы).

В преддверии решений, направленных на преодоление последствий новых рисков и будущих шоков, необходимо обеспечить согласованную и последовательную роль государственных финансов как части общей структуры управления рисками.

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СОБЫТИЯ И ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА



>1,6 млрд

Население, пострадавшее от затяжных кризисов и лишённое базовой медицинской помощи в 2019 году

Источник: ВОЗ (2019)



60 000

Дополнительные смертельные случаи, вызываемые ежегодно стихией



250 000

Прогнозируемое число дополнительных смертельных случаев, связанных с изменением климата (2030-50 гг.)

Источник: ВОЗ (2018)

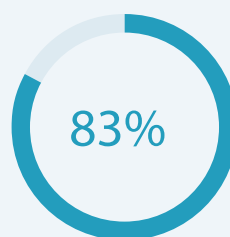
РОСТ ИЗДЕРЖЕК, ОБУСЛОВЛЕННЫХ РИСКАМИ



650 млрд долл. США

Оцениваемый урон из-за стихийных бедствий в мире, связанных с изменением климата (2016-18 гг.)

Источник: CNBC.com (2019)



Стихийные бедствия (1980-2016 гг.) стали основной причиной денежных потерь в Европейском союзе

Источник: Европейское агентство по окружающей среде (2018)

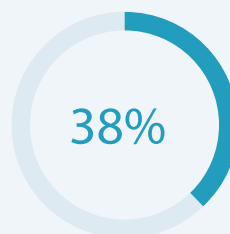
РИСКИ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ



5,2 млрд долл. США

Прогнозируемые убытки предприятий мира из-за киберпреступлений в ближайшие 5 лет

Источник: Accenture (2019)



Доля мировых киберпреступлений, совершаемых из Европы

Источник: ThreatMetrix (2018)

ВЫЗОВ 10



Защита трудовых мигрантов

Анализ того, что происходит с трудовыми мигрантами и их доступом к социальной защите, позволяет сделать три вывода. Во-первых, растёт мобильность как внутренних, так и внешних трудовых мигрантов. Во-вторых, трудовые мигранты – мужчины и женщины – вносят значительный вклад в развитие национальной экономики, не в последнюю очередь помогая восполнять дефицит рабочей силы в определённых секторах, и могут быть нетто-кредиторами системы социального обеспечения. Трудовые задания работников-мигрантов эволюционируют, отдаваясь от преимущественно малоквалифицированного труда. В-третьих, инновационная политика в области социального обеспечения, направленная на расширение охвата на формальных трудовых мигрантов, всё в большей степени зависит от цифровых технологий и международных соглашений..

Международная миграция рассматривается как неотъемлемая часть устойчивого глобального развития. Всего в мире насчитывается более миллиарда внутренних и международных мигрантов, а с ростом числа трудовых мигрантов возникают проблемы в системах социального обеспечения.

ВОЗДЕЙСТВИЕ И ВЫЗОВЫ МИГРАЦИИ

Международная миграция рассматривается как неотъемлемая часть устойчивого глобального развития. Всего в мире насчитывается более миллиарда внутренних и международных мигрантов, а с ростом числа трудовых мигрантов возникают проблемы в системах социального обеспечения. По данным Международной организации

труда (МОТ), численность международных работников-мигрантов увеличивается и в настоящее время составляет 150 млн человек. Миграционные потоки, в своё время рассматриваемые, в первую очередь, как одна из проблем Юг-Север, изменили свой глобальный характер: третьим по величине миграционным коридором в мире стал коридор Бангладеш – Индия. Во многих регионах дебаты о перемещении населения зачастую больше касаются беженцев, чем формальных мигрантов. Организации социального обеспечения могут не удовлетворять насущные социальные нужды беженцев и лиц, ищущих убежища (в жилье, образовании, поддержке доходов, изучении языка и т.д.); скорее, это ответственность других государственных структур. ►►

Во всём мире формальными работниками-мигрантами, как правило, являются те, кто обладает финансовыми средствами для передвижения в пределах страны или региона; в большинстве случаев это экономически активные лица в возрасте от 20 до 39 лет с окончанным образованием. Средний возраст трудовых мигрантов, как правило, ниже среднего возраста населения принимающей страны; это важно для стран, стремящихся омолодить своё население. Примечателен пример Африки: население континента на 60% состоит из лиц моложе 25 лет, включая 200 млн человек в возрасте от 15 до 24 лет. По прогнозам, к 2045 году численность молодёжи удвоится. При этом среди молодёжи отмечается высокий уровень неполной занятости и безработицы. В настоящее время почти 80% молодых африканцев заняты в неформальной экономике. В отсутствие подходящих рабочих мест для растущего числа молодых работников экономическая миграция, вероятно, станет жизненным выбором многих из них.

Вероятно и то, что продолжится рост числа внутренних мигрантов в пределах национальных границ. Это особенно заметно в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где особые вызовы стоят перед крупными странами с федеративным устройством, множеством культур и языков и фрагментированной системой социального обеспечения. Так, в Китае около 40 млн крестьян стали внутренними трудовыми мигрантами. В не менее густонаселённой Индии каждый пятый работник является внутренним мигрантом.

В условиях старения населения трудовые мигранты превращаются в весомый экономический, демографический и социальный ресурс, а их эффективная интеграция на формальном рынке труда может благотворно сказываться на состоянии местной экономики и финансировании социального обеспечения. Мигранты оказывают положительное влияние на принимающую страну, привнося навыки и компетенции, которых ей может не хватать, а сами трудовые мигранты часто бывают предприимчивыми и трудолюбивыми. Влияние миграции на отрасли экономики заметно на примере Панамы, где около 80% трудовых мигрантов занимаются торговлей, строительством и домашним трудом, работают в гостиницах и ресторанах, участвуют в обрабатывающем производстве и в профессиональной, научной и административной деятельности.

Международные тенденции, такие как старение населения, расширение участия женщин в составе рабочей силы и неадекватные государственные услуги по уходу в развитых странах – всё это способствует росту спроса на домашних работников и тех, кто обеспечивает уход за детьми, немощными стариками, больными и инвалидами. В результате многие женщины из развивающихся стран оставляют свои семьи, чтобы работать нянечками и домашними работниками в более развитых странах. Это может создавать дефицит услуг по уходу в странах, отправляющих мигрантов. В реальной жизни труд по уходу, которым преимущественно заняты женщины, является одной из уязвимых форм занятости, угрожающих работникам эксплуатацией.

Потоки денежных переводов из их заработков могут служить жизненными источниками доходов для их семей, остающихся на родине. Эти средства могут смягчать другие факторы риска и уязвимости, угрожающие членам их семей.

РЕАГИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НА НУЖДЫ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ

Не вызывают сомнений права трудовых мигрантов на социальную защиту и равное обращение как одни из прав человека. Многие компромиссные решения положительно влияют и на экономику. Трудовые мигранты создают перед учреждениями социального обеспечения ряд административных проблем, которые могут возникать по причине короткого трудового стажа в принимающем регионе или стране, частой смены работы и, в некоторых случаях, атипичных форм занятости и даже периодов активности в неформальной экономике. Однако эти проблемы преодолимы.

Формальные мигранты, занятость и демографические изменения. Трудовые мигранты вносят значительный вклад в преодоление вызовов, касающихся прогнозируемого в экономике стран соотношения спроса и предложения в области трудовых ресурсов. В Европе, как и в других регионах мира, отмечается неудовлетворённый спрос работодателей на работников с соответствующими квалификациями и навыками. В качестве одной из мер реагирования Европейский союз (ЕС) выдаёт высококвалифицированным работникам из стран, не входящих в ЕС, специальное разрешение на проживание и работу («голубая карта ЕС»). Исходя из опыта ЕС в ряде евразийских стран принимаются аналогичные меры, чтобы привлечь квалифицированную рабочую силу из-за рубежа. Тремя примерами являются Азербайджан, Казахстан и Российская Федерация.

Сезонные работники, чаще всего занятые в сельском хозяйстве, садоводстве и туризме, принимают деятельное участие на многих национальных рынках труда. Эти трудовые мигранты часто сталкиваются с тяжёлыми условиями труда и риском эксплуатации, что может угрожать их здоровью и безопасности. Это побудило ЕС в 2014 году принять директиву об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран, ищущих сезонную работу.

Защита трудовых мигрантов. Среди формальных работников-мигрантов доступ к социальному страхованию в рамках системы социального обеспечения принимающей страны зачастую бывает ограниченным либо добровольным. С расширением формального охвата и доступа к программам безопасности и гигиены труда (БГТ) обеспечивается доступ к основным пособиям и услугам, что положительно влияет на другие сферы жизни. Охват мигрантов способствует сплочённости общества, росту экономики и общественной поддержке программ социального обеспечения, одновременно

сужая возможности эксплуатации трудовых мигрантов и повышая мобильность работников. Трудовые мигранты зачастую выступают в качестве нетто-кредиторов национальных программ социального обеспечения.

Домашние работники составляют значительную часть неформально занятой рабочей силы в мире и являются одной из наиболее уязвимых групп трудовых мигрантов. Во всём мире, по оценкам МОТ, около 75% всех домашних работников, т.е. около 8,5 млн человек, составляют женщины. В целях укрепления позиций домашних работников реализуется целый ряд инициатив на международном и национальном уровнях.

Важную роль в обменах информацией и данными играет расширение использования ИКТ в администрировании социального обеспечения. Однако в некоторых странах затраты на ИКТ могут быть непомерно высокими. Одним из административных вызовов, стоящих перед трудовыми мигрантами в ряде стран, является продолжающееся использование бумажных документов из-за отсутствия электронных файлов, которые могут способствовать быстрой и эффективной межгосударственной координации при рассмотрении заявлений на получение пособий. К другим вызовам, которые могут препятствовать расширению охвата на мигрантов, относятся различия между странами в отношении концепций, терминологии и процедур социального обеспечения, политические и юридические барьеры и доступность данных.

Миграция работников в пределах национальных границ, особенно в крупных федеративных государствах, также может создавать вызовы в сфере администрирования. Одна из целей системы биометрической идентификации Aadhaar в Индии заключается в обеспечении беспрепятственного доступа к социальной защите для всё более мобильной рабочей силы страны.

В целях расширения юридического и эффективного доступа трудовых мигрантов к социальному обеспечению может быть принят целый ряд мер. Одной из них является послабление требований к участию, таких как смена гражданства и статус постоянного проживания. Необходимо создавать действенные государственные каналы связи, чтобы информировать трудовых мигрантов об их правах на социальное обеспечение. К примеру, Национальная пенсионная служба Республики Кореи предоставляет индивидуальные пенсионные услуги иностранным работникам.

Ряд конкретных мер можно отметить в странах Северной и Южной Америки, где, по оценкам, проживает свыше 40 млн трудовых мигрантов. Так, власти Бразилии информируют работников из Гаити о легальных каналах миграции и выдают мигрантам визы. Национальная программа регулирования сферы труда в Аргентине предусматривает временное снижение размера взносов работодателей за трудовых мигрантов и облегчает регистрацию работников.

В Коста-Рике от всех иностранных работников, проживающих в стране, требуется встать на учёт в Фонде социального страхования Коста-Рики (*Caja Costarricense de Seguro Social – CCSS*). В Саудовской Аравии Всеобщая организация социального страхования регистрирует иностранных работников по прибытии в страну. Социальное обеспечение распространяется почти на 100% трудовых мигрантов, которые составляют более 80% всех занятых в частном секторе страны.

Международные соглашения о социальном обеспечении. Важнейшими международно-правовыми механизмами защиты прав мигрантов на социальное обеспечение являются двусторонние соглашения о социальном обеспечении. Впервые использованные в начале двадцатого века они регулируют плотные ►►



“ Охват мигрантов способствует сплочённости общества, росту экономики и общественной поддержке программ социального обеспечения ”

миграционные потоки, нарастающие между двумя странами. Соглашения помогают проверять личности трудовых мигрантов и их права на социальное обеспечение, включая суммирование накопленных прав, расчёт размера пособий и обеспечение их переносимости. Они не только закрепляют процедурные правила, но и позволяют координировать действия при рассмотрении дел и обмене информацией между заинтересованными сторонами. Подавляющее большинство из многих сотен действующих двусторонних соглашений относится к странам Западной Европы.

Показательным примером служит Молдова: свыше одного миллиона её граждан (из общей численности населения примерно в 3,5 млн человек) мигрируют на работу в другие страны Европы и за её пределы. Молдова добилась значительных успехов в защите своих граждан за рубежом благодаря заключению всё большего числа двусторонних соглашений, в том числе многих соглашений со странами ЕС.

Важную роль играют и региональные соглашения, призванные удовлетворять многочисленные нужды трудовых мигрантов и способствовать согласованию политики на национальных рынках труда и в системах здравоохранения и социального обеспечения. Примером одной из региональных инициатив, нацеленных на удовлетворение медицинских потребностей трудовых мигрантов, служит европейская карта медицинского страхования (EHIC). Она позволяет всем застрахованным лицам и участникам предусмотренных законодательством систем социального обеспечения в границах Европейского экономического пространства

и Швейцарии получать медицинскую помощь в другом государстве-участнике.

Услуги социального обеспечения в рамках ЕС координируются на основе пяти руководящих принципов – равно обращения независимо от гражданства, суммирования страховых периодов в разных национальных системах, экспорта пособий внутри границ ЕС, единообразного применения законодательства и административного взаимодействия, обмена данными между учреждениями социального обеспечения.

Для региональных групп стран многосторонние соглашения о социальном обеспечении служат платформой, содействующей налаживанию более тесного сотрудничества. К показательным примерам относятся Межафриканская конференция по социальному обеспечению (CIPRES) в Центральной и Западной Африке, многосторонняя Иberoамериканская конвенция о социальном обеспечении, подписанная Испанией, Португалией и 12 латиноамериканскими странами, соглашение о социальном обеспечении стран Карибского сообщества (КАРИКОМ), соглашение МЕРКОСУР, в котором участвуют Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай, соглашение Совета сотрудничества стран Залива и Бакинская декларация стран Евразии 2005 года.

Развитие регионального сотрудничества продолжается. Одним из свидетельств этого процесса является разработка проекта Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств Евразийского экономического союза, которое заменит соглашение 1992 года, заключённое после распада Советского Союза. ■

ИННОВАЦИИ: УСИЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ДОМАШНИХ РАБОТНИКОВ-МИГРАНТОВ

Многие трудовые мигранты заняты в секторах экономики, которые, как правило, меньше зависят от наличия формального правоотношения между работодателем и работником, что является краеугольным камнем в конструкции системы социального обеспечения. В частых случаях это относится к услугам по уходу и домашнему труду, в которых занято множество женщин из числа трудовых мигрантов. Эти формы занятости, зачастую плохо регулируемые законами и нормативными положениями о занятости, могут создавать препятствия на пути регистрации работников в системе социального обеспечения.

В 2011 году в знак признания того, что домашние работники вносят значительный вклад в мировую экономику и что домашний труд остаётся недооценённым, невидимым и преимущественно выполняемым женщинами и девушками, многие из которых являются мигрантами, МОТ приняла Конвенцию 2011 года о достойном труде домашних работников (189).

В статье 14 Конвенции 189 говорится, что каждое государство-член принимает надлежащие меры, в соответствии с национальным законодательством и нормативными правовыми актами, с должным учётом специфики домашнего труда, для обеспечения того, 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.

В ряде стран были внесены поправки в национальное законодательство о социальном обеспечении и адаптированы схемы назначения пособий и взимания взносов в целях расширения охвата социального обеспечения на трудовых мигрантов.

В соответствии с положениями Конвенции 189 власти Чили предприняли важные шаги на пути укрепления социального обеспечения и охраны здоровья работающих женщин-мигрантов. Беременные женщины из числа мигрантов, проживающие в Чили, имеют доступ к услугам здравоохранения, а дети трудовых мигрантов могут учиться в начальных и средних школах.

Федеральное управление государственных ресурсов Аргентины создало центральный реестр социального обеспечения домашних работников, в том числе трудовых мигрантов, предоставив им те же права, что и другим работникам. Среди положительных результатов можно отметить повышение уровня регистрации работников в системе социального обеспечения, поддержка работодателей в вопросах соблюдения нормативных требований, обеспечение качества доступной информации, увеличение сумм взносов и расширение охвата.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В условиях, когда прогнозируется рост миграционных потоков, двусторонние соглашения остаются важнейшим механизмом координации действий в административной сфере, обеспечивающих переносимость прав мигрантов на социальное обеспечение.

Решения в области ИКТ и отход от бумажного делопроизводства позволяют повысить степень прозрачности и расширить охват на формальных работников-мигрантов.

Необходимо обмениваться передовым опытом, накопленным на национальном и региональном уровнях, в целях удовлетворения потребностей трудовых мигрантов в сфере социального обеспечения, здравоохранения и БГТ.

Национальные организации социального обеспечения должны адаптировать программы пособий и коммуникационные стратегии к разным потребностям разных групп трудовых мигрантов.

МИГРАЦИОННЫЕ ПОТОКИ



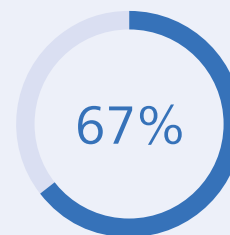
258 million

Международные мигранты
(2017 г.)

Источник: ООН (2017)



Доля всех международных мигрантов, проживающих в Азиатско-Тихоокеанском регионе и Европе (2017 г.)



67% всех международных мигрантов проживают всего в 20 странах (2017 г.)

ХАРАКТЕРИСТИКИ МИГРАНТОВ



51,6% 48,4%

Более половины из оцениваемой численности международных трудовых мигрантов составляют мужчины (2017 г.)

Источник: migrationdataportal.org (2018)



Молодые работники (в возрасте от 18 до 24 лет) составляют малую часть от общего числа мигрантов (2017 г.)



На детей (моложе 18 лет) также приходится часть оцениваемых потоков мигрантов (2017 г.)

ДВУСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ



>2 000

Двусторонние соглашения о социальном обеспечении во всем мире

Источник: MACO; MOT/NATLEX



1904

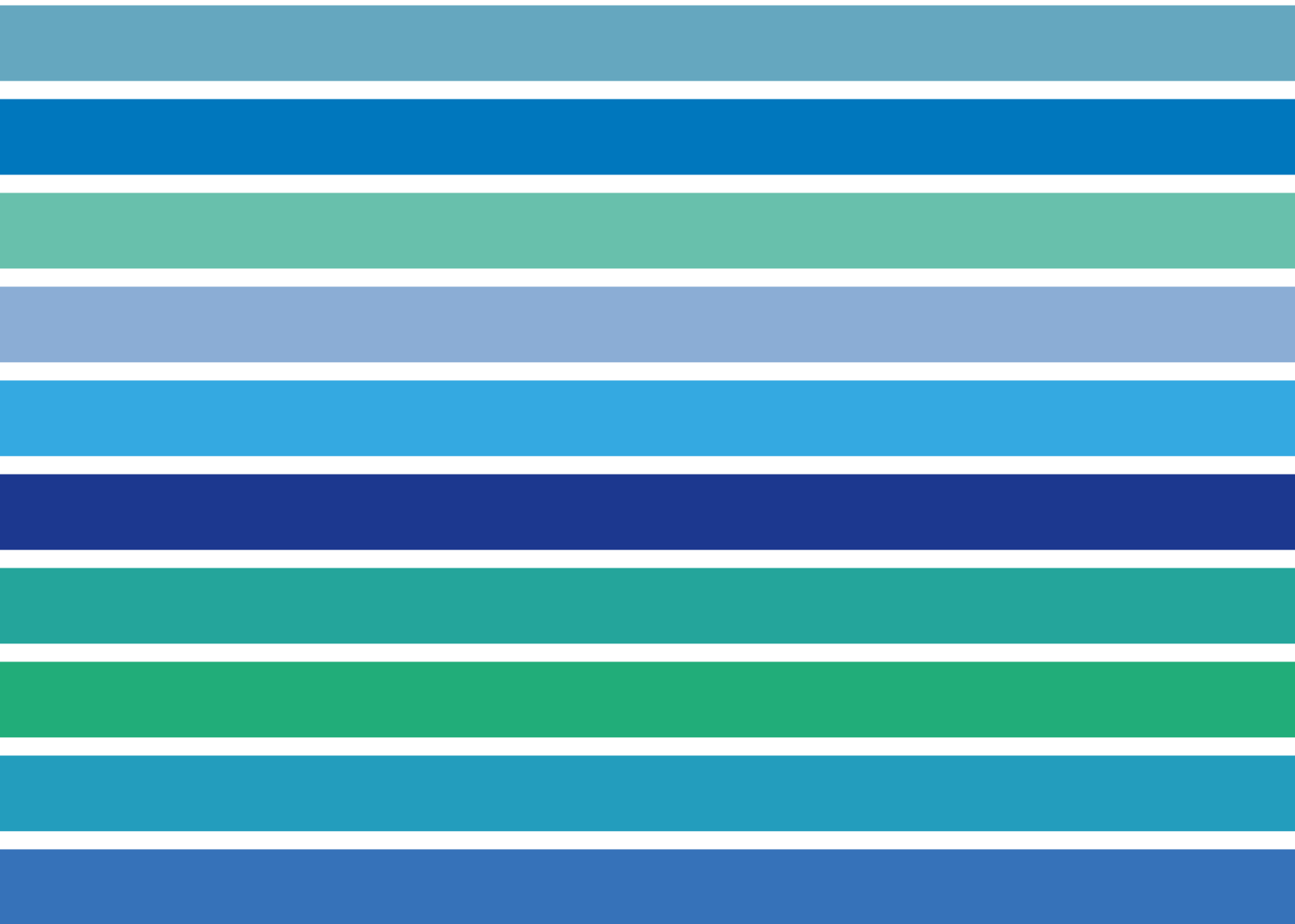
В этом году между Францией и Италией было подписано первое в мире двустороннее соглашение

Источник: MOT (2012)



Во всем мире большинство двусторонних соглашений включают европейские страны

Источник: MOT (2015)



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

www.issa.int