



issa

МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Перспективы

02



Социальное обеспечение в Азиатско-Тихоокеанском регионе: в ногу со стремительными переменами

Азиатско-Тихоокеанский регион и его системы социального обеспечения острее ощутили на себе воздействие быстрых изменений в социально-экономической сфере, чем другие регионы мира. В этих условиях новый региональный доклад МАСО из серии «События и тенденции» *Asia and the Pacific: Strategic approaches to improve social security* (Азиатско-Тихоокеанский регион: стратегические подходы к совершенствованию социального обеспечения) содержит углубленный анализ последних достижений в области разработки, финансирования и реализации программ адекватного социального обеспечения в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Доклад приурочен к проведению Регионального форума социального обеспечения для Азиатско-Тихоокеанского региона 2015 года, который пройдет в Маскате (Оман) 2-4 ноября.

Азиатско-Тихоокеанский регион, где проживает более половины населения планеты, весьма разнообразен по уровням экономического, социального и демографического развития. Несмотря на это, многие важнейшие тенденции являются общими для большинства стран региона. На основе анализа взаимосвязей между этими тенденциями и системами социального обеспечения в докладе МАСО «События и тенденции» 2015 года для Азиатско-Тихоокеанского региона выделены три основных сферы исследований: расширение охвата, высокие стандарты администрирования и социально-экономические результаты для общества.

Доклад проливает свет на глубинную взаимосвязь и взаимозависимость этих сфер. Например, эффективное расширение охвата, что является одним из прав человека и одновременно социально-экономической необходимостью, требует не только устойчивого финансирования и управления, но и политической поддержки, которая, в свою очередь, зависит от гласных, поддающихся количественной оценке положительных социально-экономических результатов программ социального обеспечения.

Расширение охвата в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Начиная с 2000-х годов быстрый экономический рост обеспечил странам Азиатско-Тихоокеанского региона дополнительные возможности в области финансирования, разработки и реализации программ социальной помощи и включения в них все большего числа граждан. Однако в регионе одновременно наблюдались и другие явления, например, старение населения, нарастание миграционных потоков,

Важнейшие факты: Азиатско-Тихоокеанский регион

- В регионе расположены две самые густонаселенные страны мира: Китай (1,4 млрд человек) и Индия (1,25 млрд). Здесь проживает примерно 60% населения мира, при этом большинство составляют жители городских районов (53,6% от общей численности в мире).
- С 1990 по 2014 год численность лиц пожилого возраста (65 лет и старше) практически удвоилась с 173 млн до 330 млн человек; ожидается, что к 2045 году удвоение повторится. Коэффициент демографической нагрузки в Восточной и Северо-Восточной Азии в настоящее время составляет почти 11 пенсионеров на 100 человек трудоспособного возраста, что вдвое выше, чем в странах Южной и Юго-Западной Азии.
- Из всех регионов мира здесь самый низкий уровень безработицы (4,6% в 2013 году); для сравнения, в Европе этот показатель самый высокий в мире (10,7%). Тем не менее, уровень молодежной безработицы растет: в 2013 году он составил 11,3%.
- Доля индивидуальных предпринимателей и помогающих членов семьи, т.е. самозанятых работников крайне уязвимых категорий, превышает 54% всех работающих граждан. Это фактически является показателем неформальной занятости в регионе. Доля населения трудоспособного возраста, занятого в неформальной экономике, остается без изменений, несмотря на постоянный и значительный экономический рост.
- Ожидается, что масштаб нищеты снизится с 12,7% в 2015 году примерно до 5,8% в 2020 году и 2,5% в 2025 году.
- В Азиатско-Тихоокеанском регионе 47% лиц пожилого возраста получают пенсию по старости. Для сравнения, в странах Африки южнее Сахары этот показатель составляет 16,9%, в Северной Африке 36,7%, в Латинской Америке и странах Карибского бассейна 56,1%, в Северной Америке и Европе более 90%.
- Фактический охват программами страхования на случай безработицы (как с уплатой взносов, так и без них) в Азиатско-Тихоокеанском регионе находится на уровне 5% при среднемировом показателе 12%.
- Законодательно предусмотренные обязательные программы страхования от несчастных случаев на производстве доступны для 30% работников в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (20% в Африке, свыше 50% в Латинской Америке и от 70% до 80% в Европе и Северной Америке).
- В среднем, правительства стран Азиатско-Тихоокеанского региона выделяют на детские и семейные пособия 0,2% ВВП, как и в странах Африки. Этот показатель составляет 2,2% в Западной Европе и 0,4% в мире в среднем.
- Не связанные со здравоохранением расходы на социальную защиту лиц трудоспособного возраста в регионе достигают приблизительно 1,5% ВВП (0,5% в Африке, 5,1% в Латинской Америке и странах Карибского бассейна, 5,9% в Западной Европе и 2,3% в мире в среднем).
- Охват здравоохранения в Азиатско-Тихоокеанском регионе составляет 58% (в Африке 24,7%, более 90% в Западной Европе и Северной Америке при среднемировом показателе в 52%).

эпидемиологический переход, неравенство доходов, появление нового среднего класса, неизменно высокий уровень занятости в неформальной экономике и самые разные последствия природных катаклизмов и климатических изменений. Всё это усложняет политикам задачу по разработке и внедрению эффективных социальных программ.

В дополнение к многочисленным национальным мерам, нацеленным на включение в сферу охвата труднодоступных групп населения в неформальном и сельском секторах экономики, недавние меры по расширению охвата касались, в частности, доступности услуг здравоохранения и программ поддержки доходов. По данным МАСО, в этой области основные усилия были направлены на обеспечение минимального базового уровня социальной защиты. Кроме того, наблюдается тенденция к постепенному развитию комплексного охвата социальным обеспечением благодаря усилению интеграции и повышению эффективности национальных стратегий социальной защиты.

В то время как внимание мировой общественности было в основном приковано к успехам, связанным с расширением охвата в КНР, другие страны региона также добились значительного прогресса в этой сфере. Особый интерес представляют две региональные особенности.

Первая состоит в том, что успешное расширение сферы охвата отмечено не только с точки зрения пособий по старости, но и в других областях социального обеспечения. В докладе отмечены радикальные перемены в области здравоохранения: ряд развитых и развивающихся экономик региона уже достигли или близки к достижению всеобщего охвата. В то время как Китай, Республика Корея, Малайзия, Оман, Шри-Ланка и Таиланд уже добились значительных успехов в расширении охвата, другие страны региона, такие как Камбоджа, Индонезия и Вьетнам, близки к тому, чтобы достичь заметных результатов в ближайшие десять лет. Некоторые страны ввели в действие пособия в связи с рождением ребенка (Иордания) и детские пособия (Монголия); в других учреждены новые программы помощи безработным (Кувейт, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мьянма, Саудовская Аравия и Вьетнам), часто подкрепляемые необходимыми мерами на рынке труда.

Во-вторых, негласно признается, что экономический рост в регионе не сопровождался успешной формализацией рынка труда. Это должно учитываться при принятии мер по расширению охвата, когда формируется структура пособий, планируются способы их финансирования и осуществляются выплаты. Существует ряд положительных примеров того, как правительства и организации социального обеспечения принимают адресные, тщательно выверенные меры, учитывающие существование обширной неформальной экономики, где работники трудятся во вредных и опасных условиях (например, Вьетнам). При этом во внимание принимаются потребности не только домашних работников (Бахрейн, Индия, Сингапур, Таиланд, Вьетнам), но и работников сельской экономики (Китай, Индия). Имеются примеры программ, построенных с учетом растущих потоков внутренней и внешней трудовой миграции. Точно так же программы социального обеспечения адаптируются к изменениям в структуре семьи и в традиционных системах социальной поддержки. В докладе приведен ряд значимых примеров социальных пособий, не зависящих от уплаты взносов, которые дали положительные результаты в деле борьбы с бедностью.

С расширением охвата социальной пенсионной системы, которая целиком или в большой степени финансируется из государственного бюджета, связаны три вопроса, которые необходимо анализировать и решать по мере развития программ. Первый состоит в том, что по мере расширения сферы охвата необходимо сохранять финансовую устойчивость системы. Вторая задача, связанная с развитием комплексных и адекватных программ, заключается в стимулировании и расширении роли работников и работодателей в финансировании социальных пособий. Кроме того, это необходимо для того, чтобы заполнить пробелы в охвате, до сих пор существующие в регионе, например, что касается пособий по инвалидности и безработице. Третья задача – оценить эффект от социальных пенсий и обеспечить эффективную координацию работы всех социальных программ и функций, которые могут взять на себя национальные административные органы социального обеспечения.

Высокие стандарты администрирования

Чтобы содействовать адекватному и устойчивому расширению охвата значительные усилия прилагаются в целях улучшения работы администраторов социального обеспечения. В докладе сделан вывод о том, что высокие стандарты управления и администрирования являются необходимой предпосылкой для эффективного расширения охвата.

Следует отметить, что для повышения поддающихся измерению показателей применяются инновационные и оптимизированные методы, отражающие реалии и обстоятельства каждой страны; это позволяет достигать большей эффективности при решении политических задач. В некоторых странах традиционная роль социального обеспечения была расширена не в последнюю очередь для того, чтобы полнее удовлетворять нужды уязвимых групп населения. С учетом того что занятость в неформальной экономике в странах региона по-прежнему играет весьма существенную роль, укрепление доверия к учреждениям социальной защиты и увеличение объема информации, предоставляемой существующим или потенциальным участникам социальных программ, является важнейшим элементом успешного расширения сферы охвата.

Улучшение административных показателей неразрывно связано с повышением прозрачности в области администрирования и управления. В этой части доклада подчеркивается необходимость внесения изменений в структуру пособий и повышения эффективности их выплаты и информирования населения. Приводя примеры отдельных стран, таких как Австралия, доклад указывает на наличие общих целей, например, совершенствование учета, повышение эффективности координации действий со сторонними организациями, использование ИКТ для управления данными и расширения доступа к пособиям, меры по расширению охвата и повышению эффективности выплаты пособий на местном уровне, распространение правильно подобранной информации и соблюдение дисциплины уплаты взносов, а также своевременная и точная выплата пособий получателям.

Хотя многое уже сделано, предстоит сделать еще больше. Одной из серьезнейших проблем является то, что значительные группы населения во многих странах по-прежнему не внесены в государственные реестры. Незарегистрированные граждане чаще всего заняты в сельскохозяйственном производстве или неформальной экономике; часто они фактически не имеют доступа к пособиям, не зависящим от уплаты взносов, или к пособиям в натуральной форме. Так, в регионе проживает свыше 135 миллионов детей, которые не состоят ни на каком учете. Решать эту проблему можно было бы с применением ИКТ, однако существует опасность, что усилия по модернизации средств связи окажутся недостаточными. Несмотря на то что за последние десять лет доля домашних хозяйств, пользующихся интернетом, выросла в четыре раза, почти две трети домохозяйств до сих пор такого доступ не имеют. Поэтому все еще необходимо инвестировать достаточно средств в формирование кадров, в частности, сотрудников, занятых непосредственным обслуживанием граждан. Это наиболее актуально в сфере оказания населению медицинских услуг (по разным оценкам, в настоящее время дефицит работников здравоохранения в регионе превышает 7 миллионов человек).

Позитивные социально-экономические изменения

Катализатором серьезных усилий по расширению сферы охвата в регионе является широкое общественное и государственное признание положительного социально-экономического эффекта мер социальной помощи. В этой области можно выделить четыре элемента.

Во-первых, социальное обеспечение все чаще воспринимается как инвестиции, а не как затраты. Это особенно заметно в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где многие страны переходят от экономической модели, ориентированной на максимальное снижение издержек, к модели, нацеленной на получение добавленной стоимости. Упреждающие инвестиции в человеческий капитал, в том числе в программы обучения и возвращения к трудовой деятельности, например, в Малайзии и Индонезии, являются краеугольным камнем такого подхода.

Во-вторых, общепризнано, что системы социального обеспечения эффективно играют роль финансового рычага, при небольших расходах дающего эффект на всех уровнях национальной экономики. Обеспечивая замещение доходов после выхода на пенсию, финансовую поддержку в случае нетрудоспособности или безработицы или помощь в связи с рождением ребенка, социальные пособия снижают риски, связанные с рынком труда и жизненным циклом, и создают дополнительные экономические возможности для широких слоев общества.

В-третьих, системы социального обеспечения доказали, что они являются важнейшим механизмом, позволяющим не только реагировать на внешние изменения, но и предугадывать сами эти изменения и сопутствующие им риски, а также снижать их негативное воздействие при помощи превентивных мер. Эти меры могут дополнять медицинское лечение и реабилитацию или государственные программы трудоустройства, помогающие сохранять активный и здоровый образ жизни.

При этом профилактика должна играть более активную роль в долгосрочной перспективе. В докладе приведены примеры ведущей роли организаций социального обеспечения в поиске стратегических ответов на быстрое старение населения, труд на опасных и вредных производствах, последствия изменения климата, урбанизацию, потоки внутренней и внешней миграции (Китай, Филиппины, Шри-Ланка) и бедность. По мере того как подходы становятся комплексными и все более эффективными, системы социального обеспечения получают возможность предоставлять защиту всем гражданам, в том числе наиболее уязвимым, укрепляя тем самым сплоченность общества и поддерживая экономический рост. Конкретные региональные примеры включают политику активного долголетия (Япония) и продление двусторонних соглашений (Республика Корея) для защиты прав на социальное обеспечение трудовых мигрантов и их иждивенцев.

Наконец, организации социального обеспечения, благодаря их общенациональному характеру, политической стабильности и операционной эффективности, имеют широкие возможности, чтобы оказывать положительное влияние на все общество. В дополнение к социальным задачам, их деятельность может оказать серьезное положительное влияние на национальную экономику. Это проявляется, например, в такой быстро развивающейся области, как инвестирование активов резервных и провидентных фондов, часто довольно крупных. В свою очередь, позитивные результаты для общества приносит принцип социально ответственного инвестирования, которого все чаще придерживаются управляющие компании (например, инвестирование в инфраструктурные проекты).

Необходимо обращать больше внимания на положительное влияние систем социального обеспечения и точнее его оценивать. Хорошо известно, что перераспределение средств в пользу домашних хозяйств с низкими доходами играет важную роль финансового рычага, однако не менее значима польза систем социального обеспечения для домохозяйств со средними и высокими доходами, особенно если мы хотим добиться финансовой устойчивости моделей, построенных на уплате взносов. С учетом возрастающих финансовых ограничений, с которыми государственные бюджеты и программы социального обеспечения могут столкнуться в будущем, это является важнейшим вопросом для администраторов социального обеспечения.

Гибкая, адаптивная и взаимосвязанная

Филиппинская программа целевых денежных выплат Pantawid предназначена для малообеспеченных семей и семей, пострадавших от природных катастроф, таких как тайфун «Иоланда». При оказании помощи пострадавшим от тайфуна большим подспорьем для системы социального обеспечения стала национальная база данных по вопросам помощи малоимущим семьям. Это стало еще одним подтверждением того, что для решения задач социальной защиты администраторам социального обеспечения необходимо иметь доступ к универсальным базам данных.

Будущие успехи требуют высоких стандартов

Несмотря на достигнутые успехи, для администраторов социального обеспечения региона следующее десятилетие станет поворотным. Во многих странах существует так называемое благоприятное «демографическое окно» (которое, тем не менее, скоро закроется), наблюдаются положительный экономический рост и присутствует сильная политическая воля. Тем не менее, будущий экономический, социальный и экологический контекст, скорее всего, изменится. От систем социального обеспечения будут ожидать более весомого вклада в стимулирование социально-экономического развития, что потребует усиленной координации с другими заинтересованными сторонами, разработки специализированных пособий и высоких стандартов. Азиатско-Тихоокеанскому региону (в частности, Филиппинам) уже приходится искать ответы на новые вызовы, например, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий; в будущем эти ответы станут еще более востребованными по мере того, как организации социального обеспечения продолжают свое развитие в этом быстро изменяющемся регионе.

В докладе содержится важный вывод о том, что организации социального обеспечения должны постоянно отслеживать политические изменения и внешние мегатренды (например, связанные с рынками труда, демографией, природными условиями), чтобы их действия были своевременными и содействовали достижению политических целей. В первую очередь, это вопрос политической воли. Большое число социально-экономических ограничений означает, что у традиционных подходов к расширению охвата есть свои пределы. К ним относятся большая доля неформальной и сельской экономики, рост неравенства (особенно на рынке труда), демографические изменения, пространственная плотность населения, рост миграционных потоков и всевозможные логистические проблемы, связанные с оказанием услуг в городских, пригородных и сельских районах. Кроме того, влияние оказывают и такие мегатренды, как растущая урбанизация, последствия климатических изменений, развитие социальных структур при постепенном ослаблении традиционных механизмов поддержки.

Будущий успех потребует соблюдения высоких стандартов во всех сферах деятельности администраторов социального обеспечения и принятия эффективных мер по расширению охвата. Также необходимо признать, что оптимальные социально-экономические результаты достигаются в рамках согласованного и своевременного использования мер реагирования, упреждения и профилактики, связанных со специализированными пособиями, разнообразными механизмами финансирования и инновационными подходами, обеспечивающими охват различных групп населения. Практические инструменты, которые в настоящее время предлагает Центр МАСО по повышению стандартов управления (такие как Руководство МАСО по добросовестному управлению), а также разработка новых руководств в других важнейших областях социального обеспечения, помогут повысить эффективность управления ресурсами и расширить общие возможности администраторов социального обеспечения.

Источники

ISSA. 2015. *Asia and the Pacific: Strategic approaches to improve social security* (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association.

Узнайте больше: www.issa.int/asia/introduction

Международная ассоциация социального обеспечения – ведущая международная организация, объединяющая государственные учреждения, организации и ведомства социального обеспечения. МАСО способствует повышению стандартов в управлении социальным обеспечением путем разработки профессиональных руководств, распространения экспертных знаний, оказания услуг и предоставления поддержки своим членским организациям из разных стран мира, что помогает им развивать динамичные системы социального обеспечения и социальную политику.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

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