issa | МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

# Бюллетень социальной политики 09

## Динамическое социальное обеспечение для Азиатско-Тихоокеанского региона: Ключевая роль социального обеспечения

Опыт последних событий в Азиатско-Тихоокеанском регионе говорит о том, что успешная работа систем социального обеспечения и здравоохранения невозможна без активной роли государства. Однако зачастую недостаточный объем налоговых ресурсов затрудняет активное участие государства в данной работе. Следовательно, очень важно обеспечить лучшее управление ресурсами, особенно в условиях нестабильности мирового рынка и демографических изменений. Несмотря на эти проблемы, хорошей новостью является то, что социальное обеспечение все чаще воспринимается в качестве неотъемлемой части национального развития. Как подчеркивается в данном Бюллетене, в Азиатско-Тихоокеанском регионе, так же, как и везде, социальная политика должна дополнять более широкие цели национального развития и являться составной частью таковых.

*Ханс-Хорст Конколевски, Генеральный секретарь МАСО*

### Государство, социальное обеспечение и развитие

Анализ успешного экономического развития ряда стран Азиатско-Тихоокеанского региона в последние десятилетия показывает, что более высокий уровень экономического роста приводит к повышению уровня доходов и социального обеспечения все большей части населения.

Однако, несмотря на общие тенденции повышения уровней экономического роста, при более близком рассмотрении становится ясно, что при неравномерном распределении преимуществ такого роста по всем группам населения и без расширения доступа к программам социального обеспечения повышение доходов и уровня социального обеспечения будут ограничены.

**В данном выпуске:**

- Рассматриваются последние тенденции развития региона
- Подчеркивается роль государства в расширении охвата
- Обсуждаются национальные мероприятия по расширению охвата
- Проводится анализ проблем, с которыми сталкиваются организации социального обеспечения
- Подчеркивается роль социального обеспечения в качестве необходимой стабилизирующей силы во времена кризиса

© МАСО 2009
ISSN 2073-5413
ISSN онлайн 2073-5421
Впервые опубликовано в октябре 2009 г.
Фотографии: Getty images; istockphoto; stockvault.net.

Это наблюдение является одним из ключевых выводов отчета МАСО *Динамическое социальное обеспечение для Азиатско-Тихоокеанского региона.*[1]

В отчете подчеркивается, что, несмотря на необходимость экономического роста, вмешательство государства с целью повышения уровня доходов и улучшения социального обеспечения играет жизненно важную роль.

Еще одним ключевым выводом отчета является то, что позиция общества в отношении систем социального обеспечения также изменилась – эти системы уже не рассматриваются только в качестве обычных, хотя и важных, инструментов, применяемых для смягчения влияния опасных ситуаций. Системы социального обеспечения стран Персидского залива и Восточной Азии все чаще рассматриваются в качестве активных сил социального и экономического развития общества. С учетом предыдущего опыта стран с более высоко развитой экономикой этого региона, в настоящее время социальное обеспечение все больше считается неотъемлемой частью устойчивого национального развития.

### Ключевые статистические данные

- Совокупное население стран Азиатско-Тихоокеанского региона превышает 4,1 млрд. человек или свыше 60 процентов мирового населения.
- Самыми населенными странами в мире являются Китайская Народная Республика и Индия с населением 1,3 млрд. и 1,2 млрд. человек, соответственно. В 2009 году совокупное население этих двух стран составляет 37 процентов от всемирного населения.
- В данном регионе также находятся и одни из самых небольших и малонаселенных стран, включая несколько островных государств с населением не более 15 000 человек.
- Возраст примерно 10 процентов населения Азиатско-Тихоокеанского региона составляет 60 лет или старше.
- Возраст примерно 25 процентов населения Азиатско-Тихоокеанского региона составляет 14 лет или младше.
- В странах Азиатско-Тихоокеанского региона охват услугами социального обеспечения варьируется от всеобщего в странах-членах ОЭСР с высоким уровнем дохода и до 5-10 процентов наемных работников в некоторых странах с низким уровнем дохода.
- В Азиатско-Тихоокеанском регионе только один человек из пяти обеспечивается надлежащими услугами в сфере здравоохранения.
- В некоторых странах Азиатско-Тихоокеанского региона примерно 10 процентов населения живет в условиях крайнего голода и нищеты.

## Задача расширения охвата

Азиатско-Тихоокеанскому региону свойственна большая неоднородность институтов социального обеспечения (программы социального страхования, национальные провидентные фонды, программы, финансируемые из налогов, обязательные профессиональные системы), а также объема предоставляемых пособий и охвата.

Несмотря на значительный прогресс в регионе в расширении охвата в рамках существующих и новых программ, во многих странах еще предстоит сделать очень многое. Это относится, главным образом, к странам с низким уровнем доходов, где только около 5-10 процентов населения охвачены социальным обеспечением. Не менее важной остается проблема обеспечения услугами здравоохранения. Надлежащие услуги в сфере здравоохранения получают только 20 процентов населения региона, составляющего 4,1 млрд. человек.

Несмотря на эти цифры, многие страны в последнее время расширили охват работников, на которых раньше такое обеспечение распространялось в недостаточной степени, включая самозанятых трудящихся (Иордания и Исламская Республика Иран), работников-мигрантов и эмигрантов (Шри-Ланка и Объединенные Арабские Эмираты), а также сельское население (Китайская Народная Республика). Результатом реформ в других странах стало распространение охвата на всех жителей, включая пожилых людей (Мальдивы). Значительные, крупные мероприятия по достижению всеобщего охвата услугами здравоохранения были предприняты в Китае, Таиланде, в Южной Корее и на Филиппинах.

В последних случаях в качестве элементов разработки расширения охвата услугами здравоохранения использовались плюралистические системы и модели смешанного финансирования. Важность этих элементов подчеркивает тот факт, что нужды в области здравоохранения и ожидания в области услуг значительно отличаются среди групп с различным уровнем доходов, и единый подход в обеспечении услугами здравоохранения и финансированием не может удовлетворить всех.

Особое внимание в отчете уделяется последним достижением Китая в расширении охвата по всем направлениям социального обеспечения (см. Таблицу).[2] Не смотря на значительный прогресс, Китай продолжает испытывать ряд проблем. Одна из них заключается в разработке единых программ социального обеспечения, которые бы соответствовали потребностям многочисленной внутренней мигрирующей рабочей силы.

### Охват социального обеспечения в Китае

| Область социального обеспечения | Охват в 2003 г (млн.) | Охват в 2008 г (млн.) | Рост охвата в период 2003-2008 гг. (проценты) |
|---|---|---|---|
| Пенсии | 116 | 165 | 42 |
| Здравоохранение | 189 | 1,123 | 494 |
| Безработица | 103 | 124 | 20 |
| Производственные травмы | 46 | 138 | 200 |
| Пособия по беременности и родам | 37 | 93 | 151 |

*Источник:* Жу (2009)

## Реакция социального обеспечения на кризис

Влияние недавнего глобального экономического спада привело к тому, что задача расширения охвата стала более насущной и сложной. Несмотря на то, что экономическая активность в некоторых азиатских странах начинает расти, влияние недавнего увеличения безработицы и последующего роста бедности и нестабильности продолжает ощущаться. Сама по себе необходимость в повышенной социальной защите остается. Соответственно, недавнее внедрение страхования по безработице для сотрудников государственного сектора в Бахрейне и Вьетнаме может рассматриваться как своевременное и уместное решение. Такими же своевременными являются и недавнее сокращение размеров взносов в Таиланде или реализация дополнительных мероприятий по борьбе с бедностью в некоторых странах.

Наибольшее влияние экономический спад оказал непосредственно на работников негосударственного сектора экономики. До кризиса во многих странах региона с низким и средним уровнем доходов работники негосударственного сектора уже составляли 40-80 процентов от всей рабочей силы. В большинстве стран большая часть этих работников – женщины. Согласно наблюдениям, работники негосударственного сектора имеют меньшую вероятность получения адекватного или какого-либо социального обеспечения, и это еще одна из причин, подчеркивающих необходимость сосредоточения усилий на расширении охвата.

До сегодняшнего дня ответные действия социальной политики на экономический спад зависели, в большей степени, от налогового финансирования. Растущее давление на бюджетные ресурсы, особенно с учетом того, что среднесрочные темпы роста, скорее всего, будут умеренными, а также меры налогового стимулирования, предпринятые некоторыми правительствами в качестве средства поддержки экономического восстановления, весьма вероятно, приведут к необходимости повышения эффективности работы при предоставлении услуг.

## Старение в Азиатско-Тихоокеанском регионе

Азиатско-Тихоокеанский регион является самым населенным регионом мира. Для организаций социального обеспечения и здравоохранения в регионе демографические вопросы, и особенно старение населения, представляют собой наиболее сложные проблемы.

В условиях растущей продолжительности жизни серьезным вызовом является финансирование и предоставление социальной защиты постоянно увеличивающемуся числу людей, возраст которых составляет 60 лет и старше (включая очень пожилых людей в возрасте 80 лет и старше). Например, ожидается, что в Китае число людей старше 60 лет увеличится со 166 миллионов в 2008 году до 342 миллионов примерно к 2030 году. По прогнозам, в Индии число людей в возрасте старше 60 лет к 2030 году превысит 180 миллионов человек.

В регионах с более развитой экономикой - Австралии, Гонконге (Китай), Японии, Корее, Новой Зеландии, Сингапуре и Тайване (Китай), процентное соотношение людей старше 65 лет уже выражается в двузначных цифрах. Тем не менее, в странах с относительно молодым населением также необходимо выделять больше ресурсов для пожилых людей.

Изменения в составе семьи, условиях работы и традиционных культурных ценностях приводят к необходимости внедрения в исключительной степени новаторских, комплексных и согласованных подходов в государственной политике, направленной на решение проблем социального обеспечения и здравоохранения стареющего населения. В качестве примера такого подхода можно привести системы государственного долгосрочного медицинского страхования, действующие в Японии и Корее. Однако такой институциональный подход может оказаться неприемлемым или неправильным в других странах.
В общем и целом ожидается, что старение населения приведет к ужесточению конкурентции за доступ к ограниченным налоговым ресурсам.

## Финансирование пенсионных выплат

В Азиатско-Тихоокеанском регионе, как и в других регионах мира, особое внимание в политике социального обеспечения уделяется необходимости в предоставлении адекватных пенсий и пособий в течение более продолжительных периодов жизни.

При определении адекватности выплат и услуг необходимо учитывать пенсионный доход из всех источников и рассматривать все возможные расходы, включая затраты на здравоохранение. По этой причине во многих мероприятиях, проводимых в настоящее время в Азиатско-Тихоокеанском регионе, подчеркивается важность изначального учета взаимодополняющих факторов всех систем выплат пособий и пенсий по старости, включая обязательные государственные и частные программы, финансируемые из взносов, пенсии с налоговым финансированием, профессиональные пенсионные системы, а также пенсии для государственных служащих.

Также необходимо учитывать возможное влияние реформы государственной пенсионной системы на финансирование и функционирование всех пенсионных программ. Можно выделить следующие две общие тенденции развития ряда национальных систем: построение многоуровневой модели (включая подходы налогового финансирования и уплаты взносов, а также обязательность и добровольность программ) и уделение большего внимания вопросу эффективности инвестирования пенсионных сбережений.

На основании данных о мерах, направленных на обеспечение адекватного финансирования пенсий и пособий по старости в регионе, в отчете МАСО делаются следующие выводы:

Увеличение средней продолжительности жизни во всех странах Азиатско-Тихоокеанского региона приводит к необходимости выделения дополнительных финансовых ресурсов для обеспечения адекватной выплаты пенсий и пособий по старости на протяжении более продолжительного времени.

- Необходимость выделения дополнительных финансовых ресурсов по существующим программам следует тщательно рассматривать с учетом расширения охвата и обеспечения более адекватных пособий.
- Во многих странах растет роль пенсионных пособий с налоговым финансированием, что приводит к сокращению финансирования других расходов. При распределении ограниченных ресурсов необходимо принимать во внимание необходимость справедливого распределения средств по всем пенсионным программам по старости, включая программы для государственных служащих.
- Финансирование более продолжительных периодов жизни и расширение охвата приводят к необходимости принятия ряда мер, включая отсрочку в предоставлении пособий и выплат, увеличение периода уплаты взносов, повышение эффективности инвестирования и его управления, ограничение размеров выплат в рамках программ с установленными пособиями, определение приоритетов бюджетных расходов, а также использование новых источников финансирования пенсионного дохода, включая программы добровольного характера.

## Проблемы в работе организаций социального обеспечения

Кроме вопросов финансирования расширения охвата услугами социального обеспечения и здравоохранения, в отчете *Динамическое социальное обеспечение Азиатско-Тихоокеанского региона* также указывается на ряд административных, инвестиционных и организационных проблем социального обеспечения в регионе.

**Адекватность и качество пособий и услуг**
Улучшение адекватности и качества пособий относится не только к проблеме размера наличных выплат. Сюда также входят своевременность, периодичность и релевантность предоставляемых пособий и услуг.

**Вопросы инвестирования и эффективность**
Так как во многих странах региона программы социального обеспечения являются накопительными или частично накопительными, чрезвычайную важность приобретает вопрос защиты активов и их эффективного инвестирования в целях адекватного финансирования будущих выплат. Независимо от формы управления фондами (государственное или частное), крайне важно иметь соответствующие руководящие и регулятивные органы, а также осуществлять постоянный контроль за их работой.

**Руководство и управление**
Для обеспечения легитимности работы администрации и самой программы, организации социального обеспечения и здравоохранения должны постоянно предпринимать шаги по улучшению всех аспектов своей работы и методов передачи информации по отношению ко всем задействованным сторонам и партнерам, и делать это компетентно и эффективно.

## Взгляд в будущее: основные выводы

Системы социального обеспечения должны быть доступными и устойчивыми. Они также должны вносить активный вклад в развитие социально защищенного и экономически продуктивного общества. Эти элементы лежат в основе концептуальных рамок Динамического социального обеспечения, разработанных МАСО.

С учетом вышеизложенного и принимая во внимание последние достижения и тенденции развития в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, можно выделить четыре ключевых момента в политике социального обеспечения в данном регионе.

Во-первых, системы социального обеспечения все чаще рассматриваются как неотъемлемая часть социального, экономического и политического управления страной. В результате должна повыситься роль государства в вопросах финансирования, управления и контроля за социальным обеспечением. Во всех государствах по-прежнему остается открытым вопрос поиска источников и надлежащего распределения доступных ресурсов для решения этой задачи.

Во-вторых, эффективная реформа систем социального обеспечения должна дополняться реформами государственной политики более широкого плана. Проведение таких более широких реформ представляет собой сложность, но опыт новаторских разработок в сфере социальной защиты поможет определиться в ходе последующих этапов. Например, повышение роли пособий социального обеспечения, которые финансируются за счет налогов, должно корреспондироваться с реформами систем предоставления государственных услуг и с мерами по развитию более устойчивой налоговой базы.

В-третьих, реформы основных учреждений социального обеспечения необходимо объединять с усилиями, направленными на разработку и внедрение дополнительных мероприятий, реализуемых другими легитимными сторонами социальной защиты государственного, частного и некоммерческого характера. Такая основа поможет повысить уровень социальной защиты даже для населения, проживающего в труднодоступных местах.

В-четвертых, ключевыми элементами становления высокоэффективных и устойчивых организаций социального обеспечения являются политическая воля и сильное руководство и управление. Организации социального обеспечения могут осуществлять самостоятельные активные действия для повышения собственной эффективности, однако гарантировать необходимую политическую волю может только орган власти исполнительного уровня.

Эти наблюдения также относятся к бесперебойной работе всех легитимных сторон социальной защиты.

В качестве заключения в отчете говорится о том, что для дальнейшего улучшения Динамического социального обеспечения в Азиатско-Тихоокеанском регионе все участвующие стороны должны сотрудничать в целях реализации устойчивых и контекстно-зависимых программ, разработанных индивидуально с учетом нужд населения в социальной защите и здравоохранении. Не менее важным является и то, что такая политика и программы должны объединяться с более широкими целями национального развития и взаимно дополнять друг друга.

## Источники


[1] МАСО 2009 г. *Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable growth [Динамическое социальное обеспечение для Азиатско-Тихоокеанского региона: Комплексные подходы для обеспечения более справедливого роста].* Женева, Международная ассоциация социального обеспечения. Документ доступен на сайте www.issa.int

[2] Жу, И. 2009. *A case study on social security coverage extension in China [Пример расширения охвата социальным обеспечением в Китае].* Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.


**Международная ассоциация социального обеспечения** является ведущей международной организацией, объединяющей национальные администрации и агентства, занимающиеся вопросами социального обеспечения. МАСО распространяет информацию, проводит исследовательскую работу, осуществляет консультирование и предоставляет платформу для своих членов для формирования и поддержки динамичных систем социального обеспечения и политики во всем мире.


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

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