

**Экономический и Социальный Совет**

Distr.: General
7 March 2011
Russian
Original: English

Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана**Шестьдесят седьмая сессия**

Бангкок, 19-25 мая 2011 года

Пункт 8 предварительной повестки дня

Главная тема шестьдесят седьмой сессии: «После кризисов: долгосрочные перспективы в отношении социальной защиты и развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе»

После кризисов: долгосрочные перспективы в отношении социальной защиты и развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе**Записка секретариата***Резюме*

За последние два десятилетия Азиатско-Тихоокеанский регион стал свидетелем экономических кризисов, которые поставили под угрозу прогресс в деле уменьшения масштабов бедности и достижения Целей развития тысячелетия. Эти кризисы свидетельствуют о возросших рисках, связанных с глобализацией, особенно для неимущих и групп населения, не способных защищать свои интересы. Кроме того, несколько стран Азиатско-Тихоокеанского региона испытали на себе тяжелые последствия разрушительных стихийных бедствий, которые обнажили слабые места и еще больше ограничили возможность многих людей добывать средства к существованию. Такая ситуация особенно характерна для бедных домашних хозяйств в сельской местности.

Такие кризисы и вызовы развитию вновь породили интерес к социальной защите как инструменту не только ослабления последствий экономических потрясений, но и оказания помощи в ускоренном восстановлении нормальной жизни людей, наиболее пострадавших от таких событий. Этот интерес касался прежде всего возможности уменьшения рисков и уязвимости, возникших в результате конкретных событий, и поэтому инициативы в области социальной защиты, как правило, были направлены на устранение последствий, а не на активное предупреждение социальных проблем.

Тем не менее, известно также, что бедность и изоляция усиливают последствия кризисов, и поэтому социальная защита, для того чтобы быть действительно эффективной и способствовать изменению сложившегося положения, должна быть увязана с усилиями по уменьшению масштаба бедности и изоляции и при этом устранять структуры, которые и ставят людей в положение уязвимости.

Комиссию просят ознакомиться с анализом, содержащимся в настоящем документе, и рассмотреть национальный опыт и передовую практику в регионе как основу для регионального сотрудничества с целью содействия формированию более эффективных и охватывающих все слои населения систем социальной защиты в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Текущее положение дел	2
II. Порог и лестница социальной защиты.....	4
Гендерные аспекты и социальная защита.....	6
III. Получение выгод от социальной защиты	6
A. Развитие человеческого потенциала.....	7
B. Предложение выхода из бедности	7
C. Снижение неравенства в доходах	9
D. Стимулирование экономического роста	9
E. Достижение социальной сплоченности путем охвата всех без исключения слоев общества	9
IV. Создание порогов и лестниц социальной защиты в Азиатско- Тихоокеанском регионе.....	10
A. От целевого к универсальному подходу	10
B. Доступ к медицинским услугам.....	12
C. Образовательные услуги.....	13
D. Финансовые услуги	13
E. Гарантии занятости	14
F. Социальные пенсии.....	15
G. Обусловленные денежные выплаты	15
H. Политика активного рынка труда	16
I. Обеспечение согласованности	16
J. Распространение социальной защиты на всех.....	17
K. Извлеченные уроки	18
V. Выполнение обещания	19
A. Политический выбор.....	20
B. Создание законодательной базы и рамок управления	20
C. Мобилизация финансовых средств.....	21
VI. Убедительное основание для действий.....	23
Перечень таблиц	
1. Социальная защита в развитой экономике – партнер Японии....	11
2. Годовая стоимость базового пакета социальной защиты	23
Перечень диаграмм	
1. Социальная защита: порог и лестница	4
2. Годовая стоимость базового пакета социальной защиты в отдельных странах Азиатско-Тихоокеанского региона в процентах от валового национального дохода.....	22

I. Текущее положение дел

1. Цель настоящего доклада – внести вклад в обсуждение вопросов целенаправленности и действенности социальной защиты в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В то время, как во многих странах региона уже существует определенная форма социальной защиты, лишь крайне малая доля тех, кто нуждается в помощи, фактически имеет такую защиту. Тем не менее, эти программы могут служить в качестве фундамента для более всеобъемлющих систем социальной защиты,

которые могут удовлетворить потребности значительно большего количества людей. В этой связи в докладе пропагандируется идея всеобщего охвата как пути наиболее эффективного и инициативного влияния на жизнь людей и особенно наиболее уязвимых групп общества. Наконец, в докладе приводится политическое и экономическое обоснование важности социальной защиты и подчеркивается необходимость уделения серьезного внимания вопросам социальной защиты при разработке политики развития.

2. На Совещании высокого уровня по Целям развития тысячелетия Генеральная Ассамблея приняла итоговый документ, озаглавленный «Выполнение обещания: объединение во имя достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия».¹ Мировые лидеры обязались приложить все усилия для достижения Целей к 2015 году путем, в частности, содействия развитию комплексных систем социальной защиты, обеспечивающих всеобщий доступ к основным социальным услугам, и минимального уровня социальной безопасности и здравоохранения для всех. Азиатско-Тихоокеанский регион имеет возможность воплотить это обещание социальной защиты в жизнь. Программы социальной защиты могут играть ключевую роль в стратегиях регионального развития, выступая в качестве инвестиций в охватывающий все слои населения рост и социальные преобразования. Меры социальной защиты могут обеспечить как прочный порог социальной защиты, так и путь ко всеобщему доступу к социальным услугам и к обеспечению таких услуг.

3. В течение большей части последних четырех десятилетий Азиатско-Тихоокеанский регион был самым быстро развивающимся регионом мира. Однако выгоды его развития не всегда распределялись равномерно, и зачастую темпам экономического роста соответствовали темпы роста неравенства доходов. Тем не менее, миллионы людей смогли избежать бедности: с 1990 года по 2008 год в Азиатско-Тихоокеанском регионе количество людей, живущих менее чем на 1,25 долл. США в день, сократилось с 1,5 миллиарда до 947 миллионов.² Даже несмотря на различия на уровне отдельных стран, Азиатско-Тихоокеанский регион добился значительных успехов по ряду показателей, касающихся Целей развития тысячелетия, хотя необходимо достичь еще значительного большего. Регион должен ставить перед собой более высокие задачи, заглядывая уже дальше Целей и стремясь лучше защитить своих людей от многих рисков повседневной жизни – от болезней и инвалидности, безработицы и угрозы нищеты в старости – путем создания комплексных систем социальной защиты.

4. Надежная система социальной защиты не только обеспечивает основные права людей, но и служит прочной основой как для социального, так и для экономического развития. Опираясь на более прочную основу и имея более высокую защищенность от рисков неудачи, отдельные люди и семьи могут обеспечивать собственное будущее и с большей уверенностью заниматься экономической деятельностью, выходящей за рамки простого экономического

¹ См. резолюция 65/1 Генеральной Ассамблеи от 22 сентября 2010 года.

² ESCAP, United Nations Development Programme and Asian Development Bank. *Paths to 2015: MDG Priorities in Asia and the Pacific* (United Nations publication, Sales No. E.10.II.F.20).

выживания, с тем чтобы удовлетворять собственные основные потребности и потребности тех, кто находится у них на иждивении.

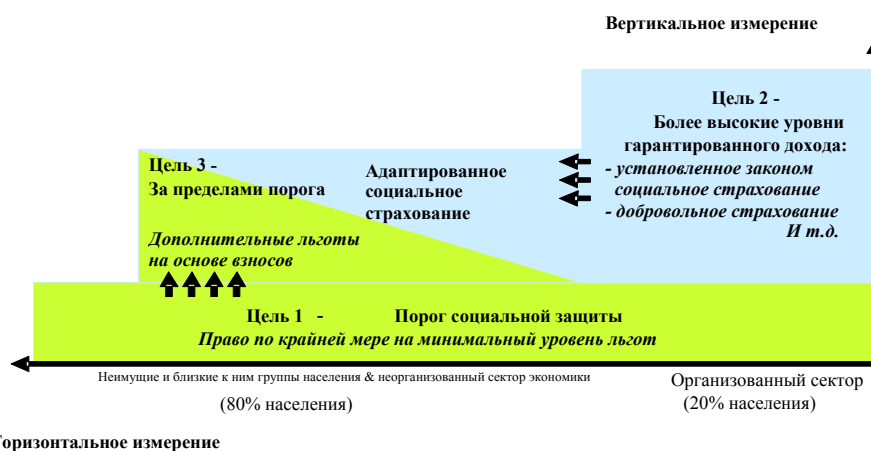
5. В настоящее время в регионе уже есть от чего оттолкнуться при разработке программ социальной защиты, и обеспечение социальной защиты, опирающейся на универсальные принципы и всеобщий доступ, должно служить основой будущей политики. Можно далее утверждать, что такие меры не требуют непомерных затрат и дают правительствам широкие возможности для инвестирования как в социальное, так и экономическое развитие на благо всех.

II. Порог и лестница социальной защиты

6. Системы социальной защиты можно создавать постепенно, расширяя их возможности со временем. Это означает, в первую очередь, обеспечение того, чтобы каждый пользовался выгодами этих всеобъемлющих, не требующих взносов мер, которые могут служить основой «порога социальной защиты». Это должно обеспечить минимальный уровень доступа к основным услугам и гарантированного дохода для всех, но при этом должна быть предусмотрена возможность расширения в соответствии с национальными чаяниями и обстоятельствами в виде «лестницы социальной защиты» (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1

Социальная защита: порог и лестница



7. Принцип порога социальной защиты был введен в оборот в апреле 2009 года Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций (см. СЕВ/2009/1, пункт 10f). Впоследствии он был поддержан Экономическим и Социальным Советом.³

³ См. резолюцию 2010/12 Совета от 22 июля 2010 года о содействии социальной интеграции, пункт 26, и резолюцию 2010/24 от 23 июля 2010 года о роли системы Организации Объединенных Наций в осуществлении положений, заявлений министров о согласованных на международном уровне целях и обязательствах в отношении охраны здоровья людей во всем мире, принятого на этапе заседания высокого уровня основной сессии Экономического и Социального Совета 2009 года, пункт 4.

8. Порог социальной защиты⁴ имеет два компонента:

а) *наличие услуг*: обеспечение наличия основных услуг, таких, как водоснабжение и санитария, продовольствие и надлежащий уровень питания, здравоохранение, образование, жилье и прочие социальные услуги и их финансовой доступности;

б) *доступность благодаря выплатам*: обеспечение доступа к услугам, минимального дохода и гарантированных средств к существованию с помощью основных социальных выплат наличными и натурой.

9. Порог социальной защиты опирается на солидарность – на тот принцип, что общество в целом берет на себя ответственность за обеспечение основного уровня льгот и услуг тем, кто больше всего в них нуждается. Это подчеркивает важность гарантирования услуг и выплат в течение всей жизни с детства до старости, прежде всего уязвимым группам населения, исходя из основных характеристик, таких, как социально-экономический статус, пол, материнство, этническая принадлежность, инвалидность и зараженность ВИЧ/СПИДом. В числе других групп населения, подлежащих социальной защите, можно назвать мигрантов или людей, подверженных опасным природным явлениям или стихийным бедствиям.

10. Однако порог социальной защиты не представляет просто благотворительную помощь. Он способствует повышению ответственности людей и расширяет возможности программ социальной защиты, предлагающих «лестницу защиты» наиболее уязвимым группам населения, с тем чтобы они могли выйти из нищеты и социальной изоляции. Например, получатели помощи должны быть способны воспользоваться эффективной политикой на рынке труда, помогающей работникам неорганизованного сектора экономики, зачастую женщинам, в получении доступа к более продуктивной и надежной занятости.

11. Хотя концепция порога социальной защиты предназначена для повсеместного применения, она носит гибкий и адаптируемый характер. Правительства могут разрабатывать свои пороги в соответствии с национальными экономическими условиями, политической динамикой и социальными чаяниями. Таким образом, в его основе лежит не перечень конкретных льгот, а нацеленность на достижение стандартов, установленных в согласованных на международном уровне конвенциях, в том числе во Всеобщей декларации прав человека,⁵ конвенциях по социальной безопасности Международной организации труда (МОТ), Конвенции о правах ребенка,⁶ Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в

⁴ International Labour Office and World Health Organization, “Social Protection Floor Initiative: Manual and strategic framework for joint UN country operations”. Geneva, 2009. Доступно по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/spfframework.pdf>.

⁵ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531.

отношении женщин⁷ и других документах, опирающихся на права человека.

12. Любая страна может разработать и осуществлять стратегию постепенного движения к системе, обеспечивающей эти права. Это может происходить в двух направлениях: горизонтальном и вертикальном. В горизонтальном направлении это будет означать увеличение числа лиц, охватываемых существующими системами по всему порогу социальной защиты, при одновременной разработке новых систем для тех, кто еще не охвачен. В вертикальном направлении для этого потребуется подняться с порога вверх, путем создания «лестницы социальной защиты», либо повышая уровни льгот в существующих системах, либо разрабатывая новые системы.

Гендерные аспекты и социальная защита

13. Политика социальной защиты как на пороге, так и на лестнице социальной защиты должна учитывать уникальные обстоятельства и реальные условия, в которых находятся женщины. Учет обстоятельств и реальных условий, в которых находятся женщины, имеет решающее значение для обеспечения эффективности мер социальной защиты. То, как меры социальной защиты разрабатываются и проводятся в жизнь, влияет на цели гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин.

14. Политика социальной защиты, как для порога, так и для лестницы социальной защиты, должна поддерживать цели гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, для того чтобы охватить все слои населения. Это будет означать, например, признание руководящей роли женщин в домашнем хозяйстве и их ответственности за заботу о членах семьи путем поддержки со стороны государства заботы о детях и престарелых. В то же время, принимая меры социальной защиты, государству следует принимать во внимание также положение женщин в наемной рабочей силе, особенно женщин в неорганизованном секторе, например, путем обеспечения универсальных пенсионных систем, не требующих взносов.

15. Рассмотрение этих аспектов может помочь обеспечить такое положение, при котором социальная защита в регионе будет учитывать гендерные аспекты и вносить положительный вклад в гендерное равенство. Однако важно отметить, что хотя учет гендерных аспектов в мерах социальной защиты имеет большое значение, сам по себе он не может заменить меры по устранению структурного неравенства в экономике и обществе на макро- и микроуровнях, которое ставит женщин в невыгодное положение.

III. Получение выгод от социальной защиты

16. В прошлом большинство правительств рассматривали социальную защиту, главным образом, как издержки. Однако в последнее время многие стали рассматривать ее в долгосрочной перспективе не в качестве издержек, а скорее в качестве инвестиций – причем таких, которые в конечном итоге могут дать существенные выгоды, – социальные, экономические и политические.

⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378.

17. Действительно, надежные системы социальной защиты дают многочисленные выгоды. Они могут помочь уменьшить масштабы бедности и способствовать появлению здоровых, способных и сознательных граждан, которые могут способствовать углублению и ускорению экономического роста и расширению возможностей. Кроме того, такие системы содействуют формированию стабильного общества и росту доверия между правительствами и гражданами. С этой точки зрения социальная защита становится главным элементом политики национального развития и системы управления.

А. Развитие человеческого потенциала

18. Одной из наиболее ценных функций социальной защиты является развитие человеческого потенциала. Опыт стран Африки и Латинской Америки показывает, что программы обусловленных и безусловных денежных выплат способствуют значительному повышению качества здравоохранения и образования, при этом особые выгоды получают такие маргинализированные группы, как женщины и девочки. Эти выгоды включают:

а) *питание* – денежные выплаты непосредственно матерям и бабушкам улучшают питание детей;

б) *здравоохранение* – денежные выплаты взаимодействуют с прямыми мерами в области здравоохранения, давая положительный эффект, – расширение иммунизации, увеличение потребления микроэлементов и рост посещаемости служб предродового и послеродового ухода;

с) *образование* – пособия на детей и комплекс мер по оказанию помощи школам повышает посещаемость школ. Семейные пособия, социальные пенсии и прочие денежные выплаты не только повышают посещаемость школ и снижают количество работающих детей, но и дают положительный гендерный эффект.

В. Предложение выхода из бедности

19. Социальная защита – это инвестиции, помогающие людям выйти из бедности. Бедность тесно связана с уязвимостью. С одной стороны, наиболее уязвимые – это, как правило, те, кто живет в условиях бедности и у кого мало средств, на которые можно было бы положиться в случае стихийного бедствия. С другой стороны, причиной хронической бедности является тот факт, что многие люди постоянно чувствуют над собой угрозу нищеты: занимаясь тяжелым трудом, чтобы выжить, они имеют мало времени или возможностей для небольших инвестиций или для того, чтобы идти на риск, который мог бы улучшить их жизнь.

20. В условиях стресса некоторые домашние хозяйства принимают меры, ограничивающие их возможности в долгосрочной перспективе: они снижают количество или качество потребляемой пищи, забирают детей, особенно девочек, из школы, заставляют их работать и в целом занимаются деятельностью, менее продуктивной, но представляющей им более безопасной. Самые бедные, идя даже на небольшой риск, становятся уязвимыми. Более обеспеченные домашние хозяйства могут пойти на существенный риск без

значительных последствий, а более бедные могут оказаться в весьма тяжелом положении даже при умеренных рисках и кризисах.

21. В случае же, если неимущим обеспечивается базовый порог социальной защиты, гарантирующий некоторую стабильность, их положение и поведение меняется. Если они не нуждаются в той ненадежной страховке, которую дает детский труд, они с большей вероятностью будут стремиться к тому, чтобы их дети, независимо от пола, регулярно посещали школу. Если у них уже есть доступ к бесплатному или недорогому медицинскому обслуживанию, они могут лучше позаботиться о здоровье семьи. Выплаты в рамках социальной защиты в этом контексте также служат прямыми или косвенными дотациями к заработной плате, снижая тем самым угрозу превращения в «работающую бедноту». Кроме того, они получают и другие немаловажные выгоды. Например, пособия на ребенка снижают вероятность детского труда, а пособия для пожилых дают им возможность оставаться дома и присматривать за детьми, позволяя матерям выходить на работу.⁸

22. Аналогичным образом, уменьшается вероятность того, что крестьяне продадут свой скот, от которого зависит их будущее процветание, если соответствующие денежные выплаты будут напрямую защищать их средства к существованию. Например, было установлено, что в городе Махараштра, Индия, крестьяне, защищенные оригинальной системой гарантий занятости, вкладывают средства в культуры, дающие более высокую урожайность, чем культуры, применяемые фермерами в соседних штатах. Таким образом, порог социальной защиты служит в качестве прочной основы, отталкиваясь от которой, люди могут способствовать росту своего достояния.⁹

23. До сих пор многие страны борются с бедностью, полагаясь главным образом на эффект постепенного распространения благ экономического роста на все свое население. Однако если бы они внедрили более всеобъемлющие системы социальной защиты с соответствующей политикой поддержки, они значительно ускорили бы уменьшение масштабов бедности.¹⁰ Таким образом, вместо того, чтобы рассматривать социальную защиту как дорогостоящее мероприятие, к ней следует относиться как к инвестициям, которые повысят производительность и уменьшат потребность в расходах в будущем.

24. Добиться этого социальная защита помогает благодаря улучшению здравоохранения, повышению посещаемости школ, содействию равенству мужчин и женщин, уменьшению голода, повышению разнообразия питания и способствуя накоплению средств

⁸ Michael Samson and Martin Williams, "Social grants and labour market behaviour: Evidence from South Africa's household surveys" Research Paper No. 43 (Cape Town: Economic Policy Research Institute (EPRI), 2007).

⁹ Armando Barrientos, *Social Protection and Poverty* Social Policy and Development Programme Paper No. 42 (UNRISD/PPSPDe42/10) (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2010).

¹⁰ Isabel Ortiz et al., *Social Protection: Accelerating the MDGs with Equity*, Social and Economic Policy Working Briefs, United Nations Children's Fund (August 2010) (доступно по адресу: www.unicef.org/socialpolicy/files/Social_Protection_Accelerating_the_MDGs_with_Equity%281%29.pdf).

к существованию и имущества. Фактически во многих развивающихся странах социальная защита стала главным – иногда единственным – инструментом эффективной борьбы с бедностью и уязвимостью.¹¹

С. Снижение неравенства в доходах

25. Уменьшая масштабы бедности, более эффективные системы социальной защиты также, как правило, снижают общий уровень неравенства и тем самым повышают экономическую эффективность. Хорошо продуманные системы социальной защиты могут помочь вертикальному распределению дохода – в сторону групп с низкими доходами – и горизонтальному – в сторону уязвимых групп, таких, как люди с ограниченными физическими возможностями и люди с ослабленным здоровьем. Кроме того, они должны быть особенно выгодными для женщин, которым приходится ухаживать за многими членами семьи.

Д. Стимулирование экономического роста

26. Уменьшая масштабы бедности и снижая неравенство, более эффективные системы социальной защиты также стимулируют экономический рост. Стимулом, дающим наиболее быстрый результат, вероятно всего, являются денежные выплаты бедным домашним хозяйствам, которые имеют более высокую склонность к потреблению, чем более обеспеченные домашние хозяйства. В то же время, давая людям необходимую уверенность в положительном результате мер, которые позволяют им выйти из бедности, социальная защита дает возможность более эффективно использовать их навыки и потенциал, поощряя их активнее участвовать в национальном экономическом росте.

27. Экономические выгоды дает и повышение уровня здравоохранения. Не только потому, что более здоровые работники будут более продуктивными, но и потому, что они дольше живут: страны с более высокой средней продолжительностью жизни, как правило, также имеют более высокие темпы экономического роста. Особенно от этого выигрывают женщины, которым приходится заботиться о многочисленных членах семьи.

Е. Достижение социальной сплоченности путем охвата всех без исключения слоев общества

28. Более эффективные системы социальной защиты дают также более широкие социальные и политические выгоды. Хорошо продуманные, опирающиеся на права человека системы, принятые всем обществом, помогают усилению социальной сплоченности и уменьшению числа конфликтов и поэтому вносят вклад в укрепление эффективного и безопасного государства. Всеобщая социальная защита таким образом содействует укреплению социальной гражданской позиции, подчеркивая коллективную ответственность за благосостояние каждого человека.

¹¹ Timo Voipio, “Social protection for poverty reduction: The OECD/DAC/POVNET view”, *IDS Bulletin*, vol. 38, No. 3, pp. 45-50 (May 2007).

29. У правительств региона имеется возможность разработать более масштабные системы социальной защиты путем решения проблем неравенства и изоляции от общества как части политики развития.¹² Подход, при котором будут признаваться связи между институтами общества и борьбой с бедностью, а социальная защита будет частью процесса перераспределения, станет опорой постоянной борьбы с хронической бедностью и социальной изоляцией. Например, согласование социальной защиты с занятостью, экономической и социальной политикой также дает потенциальную возможность для более эффективного воздействия. Это уже было продемонстрировано в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

IV. Создание порогов и лестниц социальной защиты в Азиатско-Тихоокеанском регионе

30. В развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона уже имеется множество видов социальной защиты – от образовательных стипендий и до денежных выплат – для поддержки наиболее незащищенных и маргинализированных групп населения. Кроме того, в некоторых странах применяются ограниченные формы социального страхования, здравоохранения или безработицы. Переходя от целевых подходов в осуществление программ социальной защиты к универсальным, являющимся неотъемлемой частью политики развития, страны региона приобретают опыт, которым они могут обменяться и которым могут воспользоваться в дальнейшем.

31. И все же даже самые бедные страны могут создать более слаженные и всеобъемлющие системы. Некоторые из них уже движутся в этом направлении. В начале 90-х годов многие страны Азиатско-Тихоокеанского региона сосредоточили усилия на росте в интересах бедноты и наращивании производительных активов бедноты путем расширения услуг в области здравоохранения и образования и путем предложения более широкого доступа к кредиту. Затем, после азиатского финансового кризиса, разразившегося в конце 90-х годов, а также в ответ на несколько стихийных бедствий, правительства пытались устранить последствия множества экономических потрясений для бедноты и компенсировать это воздействие с помощью различных систем социальных выплат. Недавно страны начали искать новые инструменты и планировать элементы лестницы социальной защиты, рассматривая возможность пенсионных отчислений или выплаты пособий по безработице.

A. От целевого к универсальному подходу

32. Растет признание того, что меры социальной защиты в конечном итоге должны обеспечить всеобщий доступ и охват. Хотя первоначально к некоторым группам населения может применяться целевой доход, меры социальной защиты в конечном итоге необходимо будет расширить, превратив их в универсальные программы для сохранения эффективности с течением времени. Системы социальной защиты не только должны реагировать на кризис, но и, в идеальном случае, повышать способность всего населения с течением времени удовлетворять собственные

¹² Naila Kabeer and Sarah Cook, "Introduction: Overcoming barriers to the extension of social protection: Lessons from the Asia region", *IDS Bulletin*, vol. 41, No. 4, pp. 1-11 (July 2010).

потребности. Универсальные программы строятся на предположении, что все граждане имеют право на льготы и что государство играет жизненно важную роль в обеспечении доступа, если не в фактическом осуществлении программ. Япония служит хорошим примером всеобъемлющей и универсальной системы социальной защиты в регионе (см. таблицу 1).

Таблица 1
Социальная защита в развитой экономике – пример Японии

Покрываемые риски	Меры правительства
Старость	Базовая национальная пенсионная система, страхование пенсий служащих Система взаимопомощи госслужащих, Система долгосрочного страхования ухода за престарелыми
Смерть	Базовая национальная пенсионная система, страхование пенсий служащих Система взаимопомощи госслужащих,
Инвалидность	Базовый национальный пенсионный план Пенсионный план служащих, Пенсионный план для государственных должностных лиц Пособие по инвалидности, социальные службы
Производственная травма	Компенсационное страхование несчастных случаев на производстве
Болезнь	Национальная система медицинского страхования, медицинская страховка, программа вакцинации, службы общественного здравоохранения
Материнство и семья	Пособия на детей, пособия на воспитание детей, дошкольные детские заведения
Безработица	Система страхования безработицы
Социальная помощь	Службы государственного жилья, система государственной помощи

Источник: Правительство Японии.

33. Вместе с тем, целевые программы направлены на удовлетворение установленных потребностей конкретных групп. Они требуют решения о том, кого следует поддержать и в течение какого времени, а также значительного организационного потенциала. Этого достичь нелегко, особенно в социально, экономически и этнически неоднородном обществе. В результате многие, заслуживающие такой помощи люди, вероятно, не будут охвачены такой программой. В странах, зависящих от помощи, целевые программы могут также предусматривать перевод средств в «проекты», управляемые негосударственными субъектами и могут привести к развертыванию нерациональной деятельности.

34. Применение целевых программ может также породить сегментирование, при котором одна система образования или здравоохранения рассчитана на бедноту, а другая – на богатых. Такое разделение может быть особенно заметным в странах с низким

доходом, где различия в доходах бедных и богатых могут быть не столь велики. Адресная помощь может неожиданно сделать номинально бедных богаче, чем их небедные соседи.

35. Некоторые из этих проблем характерны для денежных выплат на определенных условиях. Системы, которые доказали свою эффективность в странах со средним доходом, могут оказаться непригодными для стран с низким доходом или наименее развитых стран, где подавляющее большинство населения страдает от нищеты или социальной изоляции и где контроль за соблюдением условий может оказаться ни целесообразным, ни осуществимым. Будучи рассчитаны на семьи с детьми младшего возраста обусловленные денежные выплаты могут также исключать других потенциальных нуждающихся в помощи, таких, как люди с ограниченными физическими возможностями или престарелые. Много будет зависеть поэтому от социальных и политических обстоятельств каждой страны.

В. Доступ к медицинским услугам

36. Порог социальной защиты включает два компонента: наличие услуг и социальные выплаты. В большинстве домашних хозяйств больше всего средств уходит на лечение. Расходы на лечение могут быстро ввергнуть некоторые семьи в нищету. Поэтому базовый порог социальной защиты должен обеспечивать покрытие такого риска и безопасность от значительных угроз благополучию и средствам к существованию, возникающих при ухудшении здоровья. Вот некоторые из примеров:

а) *Индия.* Для охвата системой здравоохранения безработных и работников неорганизованного сектора правительство в 2007 году ввело в действие систему «Раштрия Свастхия Бима Йоджана», которая адресована семьям, живущим за чертой бедности. В целом в год на семью выделяется 30 000 рупий. Тем, кто получает такую помощь, необходимо платить 30 рупий за регистрацию. Эта система функционирует на основе частных страховых компаний, и домашние хозяйства могут выбирать между частными и государственными больницами;

б) *Иран (Исламская Республика).* У Организации социального страхования имеется широкая сеть медико-санитарных услуг и она имеет контракты на обслуживание с частными медицинскими заведениями. Сетевые услуги предоставляются бесплатно; услуги, предоставляемые частными медицинскими учреждениями, покрываются медицинской страховкой на 90 процентов в случае стационарного лечения и на 70 процентов при амбулаторном лечении;

в) *Монголия.* В рамках универсальной системы медицинского обслуживания уход за беременными, роженицами и послеродовой уход предоставляется государством бесплатно, без каких-либо условий или требований взносов в Фонд медицинского страхования;

д) *Таиланд.* Хорошим свежим примером всеобъемлющего подхода к обеспечению здравоохранения является универсальная система здравоохранения Таиланда. Каждый имеет право на

бесплатное стационарное или амбулаторное лечение, охрану материнства, лечение зубов и скорую помощь. Важной составляющей этой системы являются меры все более всеобъемлющего характера по предупреждению ВИЧ, лечению, уходу и поддержке, включая обязательства обеспечивать весь комплекс услуг по уходу и лечению людей с ВИЧ и СПИДом (PLHIV). К 2009 году этой системой было охвачено, согласно оценкам, 76 процентов населения. Система целиком финансируется правительством, и на нее выделяется 5,9 процента национального бюджета.

С. Образовательные услуги

37. Одной из наиболее важных мер, помогающих вывести людей из бедности и уменьшить их уязвимость, является повышение стандартов образования, с тем чтобы открыть возможность для повышения потенциала, особенно девочек. Вот несколько примеров:

а) *Индия.* В 2001 году правительство начало осуществлять программу «Сарва Шикша Абхиян», направленную на обеспечение всеобщего начального образования для детей в возрасте 6-14 лет. Эта система предусматривает строительство большего числа школ и реконструкцию многих других так, чтобы большинство сельских жителей имели начальную школу в пределах трех километров;

б) *Российская Федерация.* Во многих районах Российской Федерации среди пожилых большой популярностью пользуются университеты для пожилых людей. Эти университеты предлагают курсы в таких областях, как здравоохранение, право и садоводство, творческие театральные студии, студии прикладного искусства и другие виды деятельности, а также шахматные клубы и клубы любителей книги, и служат в качестве центров социальных услуг, способствующих общению и помогающих пожилым приобретать новые знания и вести активную жизнь.

Д. Финансовые услуги

38. В настоящее время социальная защита стала отождествляться с уменьшением масштабов бедности, поэтому порог социальной защиты должен также предусматривать наличие услуг, в том числе финансовых, помогающих людям вырваться из нищеты благодаря предложению кредитов и особенно микрокредита первоначально неправительственными организациями, а теперь все чаще коммерческими банками.

39. Тем не менее, выражается озабоченность тем, что система микрофинансирования необязательно помогает самым бедным людям – «сверхбедным» – вырваться из нищеты или добиться определенных результатов в борьбе за гендерное равенство, чего можно было бы ожидать от систем, рассчитанных на женщин.

40. В Бангладеш пионер микрофинансирования, Организация наращивания ресурсов во всех общинах (БРАК),¹³ разработала программу выхода из нищеты, которая включает инвестиции в обучение, финансовые услуги и развитие предпринимательства, с тем

¹³ Прежнее название «Бангладешский комитет помощи в реабилитации», см. www.brac.net.

чтобы за два года сверхбедные люди могли сами постепенно выйти из нищеты.

41. В Пакистане доступ к кредиту предоставляется после стихийных бедствий. В 2010 году Пакистан пострадал от катастрофических наводнений, которые лишили средств к существованию и имущества свыше 20 млн. человек. От этого бедствия особенно пострадали самые бедные общины страны. В процессе оказания помощи после стихийных бедствий уязвимость бедного населения во многих случаях усугубляется самими мерами помощи – медленным и неравным распределением продовольствия и одежды, эвакуацией людей из их жилищ и созданием зависимости от благотворительной помощи, но правительство Пакистана в экспериментальном порядке стало распределять карточки «Ватан» или «отечество» среди более 100 000 семей. На эти платежные карточки заранее была внесена сумма, эквивалентная 230 долл. США, и она давала семьям возможность гибко подходить к удовлетворению своих непосредственных нужд и самим делать выбор, что им необходимо. Полагают, что благодаря карточке «Ватан» удалось уменьшить политические предпочтения при распределении ресурсов, а также дать отдельным людям и семьям большую возможность для удовлетворения своих потребностей. Карточка позволила семьям так планировать свои расходы после стихийного бедствия, чтобы эффективнее защитить свое имущество и вновь обеспечить средства к существованию.

Е. Гарантии занятости

42. Одним из путей, позволяющих избежать проблем целевой помощи, являются программы общественных работ. Это предполагает оказание «целевой самопомощи», заключающейся в том, что льготы устанавливаются на достаточно низком уровне, так что получатели помощи нанимаются на общественные работы, когда они нуждаются в средствах, но затем увольняются, если находят более выгодную работу в другом месте. Вот несколько примеров:

а) *Индия.* Одной из наиболее впечатляющих крупномасштабных программ является Национальная программа гарантированной занятости в сельской местности в Индии (NREGS), в рамках которой предлагается работа в течение 100 рабочих дней на семью в сельской местности при минимальной заработной плате для ведения сельскохозяйственных работ. В 2007-2008 годах эта программа обеспечила работой почти 34 млн. домашних хозяйств при затратах, составляющих всего 0,3 процента валового внутреннего продукта (ВВП). В 2011 году правительство Индии объявило о планах еще большего расширения этой программы общественных работ и занятости, охватив ею не 200, а 330 районов;

б) *Бангладеш.* Бангладеш тоже имеет аналогичную программу обеспечения занятости сельской бедноты в рамках Программы обеспечения занятости, позволяющей сельской бедноте работать в течение 100 дней и направленной на уменьшение «сезонной нищеты» и компенсирование растущих расходов на продовольствие и прочие продукты в непродуктивные сельскохозяйственные периоды;

с) *Соломоновы Острова.* Проект по обеспечению быстрой занятости, который начали осуществлять в 2010 году, направлен на

трудоустройство городской бедноты, особенно молодежи и женщин. Он не только обеспечивает доход, но и позволяет развить жизненные навыки и улучшает долгосрочные перспективы занятости. Кроме того, он является эффективным ответом на социальную и политическую напряженность, вызванную высокой безработицей молодежи и неудовлетворенностью, которую молодые люди испытывают ввиду отсутствия возможности участвовать в развитии.

Ф. Социальные пенсии

43. Более существенные пенсии по старости или по инвалидности, как правило, обеспечиваются за счет взносов. Однако в странах с более низким доходом проще предложить каждому небольшую базовую пенсию целиком за счет государственного бюджета. Это дает преимущества, особенно женщинам, которые зачастую не участвуют в платной экономической деятельности. Вот несколько примеров:

а) *Непал*. Непал – одна из стран региона, в которой используется универсальная система единообразных пенсий. Созданная в 1995 году в настоящее время она обеспечивает ежемесячную пенсию в размере 100 непальских рупий (7 долларов США) гражданам в возрасте свыше 70 лет. На это тратится 0,23 процента ВВП. Существует также пособие для вдов в возрасте свыше 60 лет и пенсия по инвалидности в размере 100 непальских рупий в месяц;

б) *Самоа*. В Самоа выплачивается универсальная пенсия, эквивалентная 40 долл. США в месяц, жителям в возрасте свыше 65 лет, составляющим 5 процентов населения. Общие издержки достигают 1,5 процента ВВП и покрываются общей системой налогообложения.

Г. Обусловленные денежные выплаты

44. После успешного применения в ряде стран Латинской Америки программы обусловленных денежных выплат стали приобретать все большую популярность в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Эти выплаты не только носят целевой характер, – они предназначены для бедных домашних хозяйств – но и требуют, чтобы получатели таких выплат удовлетворяли определенным условиям, например, посылали своих детей в школы, участвовали в программах улучшения питания или пользовались медицинскими услугами. Вот несколько примеров:

а) *Индонезия*. Свежим примером является программа «Келуарга Харапан» или «программа семейной надежды». Условия включают, например, чтобы беременные женщины перед родами четыре раза посетили центр здоровья и при родах пользовались помощью профессиональных акушеров. В отношении детей одно из условий охраны здоровья – необходимость сделать им все прививки и контролировать их рост. Дети должны ходить в школу, и их посещаемость должна составить не менее 85 процентов учебного времени;

б) *Казахстан*. В 2002 году правительство начало осуществлять систему адресной социальной помощи. Если общий доход одной семьи снижается до уровня ниже региональной черты

бедности, семья имеет право получать минимальные пособия, которые выплачиваются им ежемесячно;

с) *Филиппины*. Программа «4 П» («Пантавид Памильянг Пилипино Программ»: <http://pantawid.dswd.gov.ph>) представляет собой национальную стратегию социального развития, направленную на уменьшению масштабов бедности. Она предусматривает выплату обусловленных денежных пособий крайне бедным домашним хозяйствам для укрепления здоровья, улучшения питания и образования, особенно детей в возрасте до 14 лет. Только семьи, в которых дети продолжают ходить в школу и обеспечивают, чтобы дети и беременные женщины проходили регулярный медицинский осмотр, могут получать такие денежные пособия, которые компенсируют затраты как на здравоохранение, так и образование. Программа действует в 80 провинциях и охватывает 734 муниципалитета и 62 крупных города, и в конце 2010 года ей воспользовался примерно 1 млн. домашних хозяйств;

д) *Российская Федерация*. Российская Федерация предоставляет бедным домашним хозяйствам минимальные пособия на основе цены корзины потребительских товаров и обязательных платежей и взносов;

е) *Сингапур*. В 2005 году в дополнение к другим формам социальной защиты правительство учредило фонд «Комкейр» для оказания помощи 20 процентам бедного населения. Хотя для многих людей эта помощь не предусматривает никаких условий, работоспособные люди должны следовать плану действий, направленному на достижение самообеспечения.

Н. Политика активного рынка труда

45. Один из наиболее эффективных путей получения гарантированного дохода – это регулярная и оплачиваемая занятость. При достижении этой цели правительства могут осуществлять политику «активного рынка труда». Хотя такая политика может предусматривать внедрение систем гарантированных доходов, таких, как программы общественных работ, в основном она предполагает проведение более широкой стратегии. До сих пор социальная защита на основе занятости осуществлялась через посредство систем взносов, которые наиболее подходят для стран, где люди имеют достаточно стабильные денежные доходы и могут осуществлять регулярные платежи.

46. Одним из примеров этого является Вьетнам, где в основе системы социальной защиты лежит политика активного рынка труда. Эта политика обеспечивает гарантированный минимальный доход безработным и занятым неполный рабочий день и в то же время повышает возможности для занятости работников благодаря обучению, подысканию работы и созданию микропредприятий.

I. Обеспечение согласованности

47. Постоянную проблему для многих стран составляет тот факт, что их системы социальной защиты, даже если они носят широкий характер, как правило, раздроблены и представляют тяжелую административную нагрузку. Зачастую правительства рассматривают

такие системы в качестве отдельных, почти изолированных мер, каждая из которых имеет собственные цели, функции, структуры и бюджеты. Эта ситуация отличается особой сложностью в наименее развитых странах. Многие из крупных программ финансируются донорами и направлены на решение различных приоритетных задач доноров. В то же время может существовать значительное число мелких систем, применяемых разнообразными неправительственными организациями.

48. Вероятность того, что социальная защита будет эффективно решать проблемы борьбы с бедностью и удовлетворять более широким целям, значительно меньше, когда она находится вне сферы разработки и осуществления основной политики развития. Действительно, существует немало доказательств того, что напряжение может возникнуть в тех случаях, когда потребности целевых групп населения (например, в сфере занятости, здравоохранения, образования или предпринимательства) удовлетворяются вне основных процессов планирования финансирования развития. Будь то в виде «страховочных систем» или в виде «регулирования риска» программы, которые не меняют формы социальной изоляции и дискриминации по отношению к доступу к здравоохранению, финансированию образования, адекватно оплачиваемой и надежной занятости (особенно для женщин и молодежи) или затрудняют доступ многим людям к системам финансирования, вряд ли помогут тем, кто наиболее нуждается в этом. Есть также примеры того, как такие целенаправленные подходы прямо или косвенно усугубляли уязвимость и относительную маргинализацию особенно уязвимых групп.

49. В Шри-Ланке национальная программа «Самурдхи» по борьбе с бедностью начала осуществляться в 1994 году. Эта программа состоит из нескольких частей, но правительство возложило общую ответственность на одно учреждение. В настоящее время эту программу осуществляет Управление программы «Самурдхи» в рамках Министерства экономического развития.

Ж. Распространение социальной защиты на всех

50. В Азиатско-Тихоокеанском регионе есть множество примеров систем, превышающих порог социальной защиты, в рамках которых создаются элементы лестницы социальной защиты:

а) *Камбоджа.* Правительство разрабатывает унифицированную систему социальной защиты здоровья, с тем чтобы в конечном итоге добиться всеобщего охвата и вместе с тем расширить охват в вертикальном направлении с помощью систем, опирающихся на взносы. Компании, имеющие более восьми штатных сотрудников, обязаны обеспечить им страховку от несчастных случаев на работе, медицинскую страховку и пенсии по старости;

б) *Китай.* В стране существует две новых программы добровольного медицинского страхования, по крайней мере половину из средств на которые субсидирует правительство. В конце 2009 года ими было охвачено в целом 1 млрд. человек, несмотря на то, что участие в этих новых системах остается добровольным;

с) *Иран (Исламская Республика)*. Самостоятельно занятые работники, работники неорганизованного сектора, сельское население и кочевое население имеют доступ ко всем государственным услугам социального страхования через посредство добровольных взносов;

д) *Япония*. За несколько десятилетий Япония разработала широкую систему социальной защиты. Тем не менее, даже в развитой стране некоторые особо уязвимые группы населения, такие, как люди с ограниченными физическими возможностями, могут быть лишены некоторых возможностей для достойной и безопасной жизни. В последние годы правительство стремилось решить эту проблему с помощью нескольких программ. Проводимая реформа включает: i) изменение нынешнего основного закона в интересах людей с ограниченными физическими возможностями с целью пересмотра определения людей с ограниченными физическими возможностями и определения дискриминации, а также пересмотра положений в соответствующих областях политики; ii) разработку и введение в действие антидискриминационных законов по инвалидности; и iii) разработку и введение в действие закона о всеобъемлющих услугах по социальному обеспечению для людей с ограниченными физическими возможностями;

е) *Республика Корея*. После разразившегося в 1997/98 году финансового кризиса правительство начало применять ряд мер для решения проблемы высокой безработицы путем расширения охвата льготами в области здравоохранения и пособиями по безработице. Эти меры впоследствии привели к созданию постоянных систем социальной защиты, охватывающих больше слоев населения, основанными на универсальности и доступе, опирающемся на права человека;

ф) *Таиланд*. Благодаря успеху своей универсальной системы здравоохранения Таиланд в настоящее время расширяет систему социального страхования, чтобы сделать ее более привлекательной для работников неорганизованного сектора, давая возможность людям вносить взносы по разным ставкам и получать разные уровни льгот;

г) *Вьетнам*. В 2006 году правительство ввело в действие закон о социальном страховании, который предусматривает поступенчатое внедрение системы обязательного социального страхования, добровольной системы и системы страхования безработицы с 2007 по 2009 год. Система добровольного социального страхования рассчитана на работников неорганизованного сектора экономики, особенно крестьян, и включает пенсию по старости и страхование по случаю смерти кормильца.

К. Извлеченные уроки

51. Адресные денежные выплаты все же оказывают определенное воздействие. Недавно проведенные исследования показали, что такие выплаты вполне доступны, и большинство тех, кто получает их, используют полученные средства эффективно. Однако денежные выплаты носят адресный характер, со всеми недостатками, вытекающими из таких выплат. Кроме того, хотя конкретные примеры свидетельствуют о положительном воздействии многих программ социальной защиты, эти льготы, как правило, получают лишь крайне ограниченное число нуждающихся.

52. В частности, маловероятно, что помощь от целевых программ получают «сверхбедные», особенно те из них, кто пользуется традиционными понятиями рабочего места или домашнего хозяйства в качестве основы доступа и поддержки. Опыт «сверхбедных» в ряде стран региона свидетельствует об ограниченности подходов, не способных эффективно направлять помощь и удовлетворять конкретные нужды тех, средства к существованию и жизни которых постоянно меняются и подвергаются риску, которые в основном не охватываются бюрократическими мерами, опирающимися на конкретные критерии и формализованные механизмы оказания помощи, и которые остаются «невидимыми» для лиц, определяющих политику, и систем оказания помощи (например, мигранты). Таким образом, ввиду многообразия форм бедности и уязвимости, а также типов собственно «неимущих» и «уязвимых» маловероятно, что программные меры, ограниченные сроками и рассчитанные на конкретные общины, сколь-нибудь заметно влияют на стабильное уменьшение масштаба бедности.¹⁴

53. Большинство программ социальной защиты служат элементами или основами всеобъемлющих и универсальных систем. Практически большинство правительств, как правило, используют сочетание как универсальных, так и целевых социальных мер.¹⁵ Важно, чтобы из опыта успешного применения существующих систем извлекались уроки. При разработке политики социальной защиты выбор между универсальной и целевой системами должен опираться на конкретный контекст и зависеть от ряда политических, финансовых и административных соображений. Например, хотя система медицинского страхования в Республике Корея была разработана в 70-х годах как универсальная система, с самого начала она не охватывала все население. Однако со временем она стала распространяться на все более широкие группы населения. Хотя конечной целью должен быть доступ всего населения как вопрос прав.

V. Выполнение обещания

54. Несмотря на то, что многие страны Азиатско-Тихоокеанского региона уже имеют многие элементы системы социальной защиты, они могли бы расширить и объединить их, чтобы образовать целостную согласованную систему. Для того чтобы воспользоваться всем потенциалом, заложенным во все эти программы, правительства могли бы также постепенно обеспечивать социальную защиту – и особенно порог социальной защиты – не в виде комплекса отдельных программ, а как согласованные и комплексные программные рамки.

55. Кроме того, социальную защиту следует рассматривать в качестве универсальной цели, являющейся неотъемлемой частью национального развития, и цели, направленной на решение многообразных проблем бедности и уязвимости на основе положенной помощи и прав. В этом отношении решающее значение имеют два

¹⁴ Imran Matin, Munshi Sulaiman and Mehnaz Rabbani, “Crafting a graduation pathway for the ultra poor: Lessons and evidence from a BRAC programme in Bangladesh”, in Sarah Cook and Naila Kabeer (eds), *Social Protection as Development Policy* (Routledge: New Delhi, 2010).

¹⁵ Thandika Mkandawire, “Targeting and universalism in poverty reduction”, Social Policy and Development Programme Paper Number 23, United Nations Research Institute for Social Development (Geneva, December 2005).

аспекта: имеющаяся законодательная и управленческая база и мобилизация достаточных финансовых средств. Для этого потребуются инвестиции, но все страны должны быть способны обеспечить порог социальной защиты, отвечающей их нуждам и чаяниям.

А. Политический выбор

56. В конечном итоге поддержка социальной защиты – это политическое решение. В связи с этим новым программам социальной защиты требуется не только финансовая поддержка, но и политическая поддержка и обязательства на исполнительном уровне правительства перераспределять ресурсы в целях развития. Для многих правительств региона это политическое обязательство будет проистекать из решимости удовлетворять потребности и защищать права своих граждан.

57. Базовый порог социальной защиты, вероятно, будет применяться весьма часто, но можно показать также, что он является и практичным, и доступным. Свидетельством этому, например, является Национальный акт о гарантированной занятости Индии 2005 года, необходимость в котором возникла в 90-х годах, когда реформы и перестройка усугубили неравенство. В ответ научные круги и группы гражданского общества начали проводить кампанию в защиту определенных базовых прав, которые, по их мнению, должны лежать в основе государственной политики. Правительство в свою очередь взяло обязательство обеспечить минимальный уровень занятости для сельской бедноты, и масштабы соответствующей программы за последнее десятилетие значительно возросли.

В. Создание законодательной базы и рамок управления

58. Сторонникам усиления социальной защиты необходимо уделить внимание также путям обеспечения и институционализации социальной защиты; в противном случае, многие ценные результаты могут оказаться ослабленными или даже будут обращены вспять. Необходимо постараться избежать ряда потенциальных случаев появления напряженности и принять решение об ответственности всех государственных институтов и распределении ответственности между центральными и субнациональными органами управления. Универсальным программам нужны общие институциональные рамки. Это в целом требует формирования законодательной базы, о чем свидетельствуют меры, принятые в ряде стран:

а) *Индия.* Национальная комиссия по предприятиям неорганизованного сектора составила проект двух законов об условиях труда и о социальном страховании работников в неорганизованном секторе: один для сельскохозяйственных рабочих, второй для несельскохозяйственных рабочих;

б) *Индонезия.* В законе о национальной системе социального страхования 2004 года указывается, что существующие программы социального страхования необходимо расширить, с тем чтобы охватить всех граждан Индонезии, включая тех, кто работает в неорганизованном секторе, безработных и неимущих. Осуществление этого закона положило начало всеобъемлющей реформе;

с) *Вьетнам*. Концепция социального страхования опирается на благоприятствующую ему законодательную базу, которая обеспечивает универсальный пакет мер и дифференцированный подход, с тем чтобы охватить неимущих, группы населения, близкие к неимущим, и зажиточных граждан. Для организованного сектора страхование было сделано обязательным с соответствующим механизмом внесения взносов.

С. Мобилизация финансовых средств

59. В прошлом многие страны сомневались, что они могут позволить себе социальную защиту, даже если они признавали ее ценность для развития. Однако теперь есть свидетельства того, что даже страны с низким доходом могут финансировать базовую социальную защиту. Инвестируя средства в такую систему, страны Азиатско-Тихоокеанского региона могут ожидать получения многих долгосрочных выгод. Выйдя за рамки концептуализации бедности и уязвимости как статичных явлений, изолированных от более широкой политики, программы социальной защиты могут отражать комплексные и универсальные цели развития и способствовать их достижению. Можно ожидать, что помимо осуществления прав всех своих граждан, они будут способствовать ускорению экономического роста благодаря росту внутреннего потребления, повышению уровней развития человеческого потенциала и обеспечению гармонии в обществе.

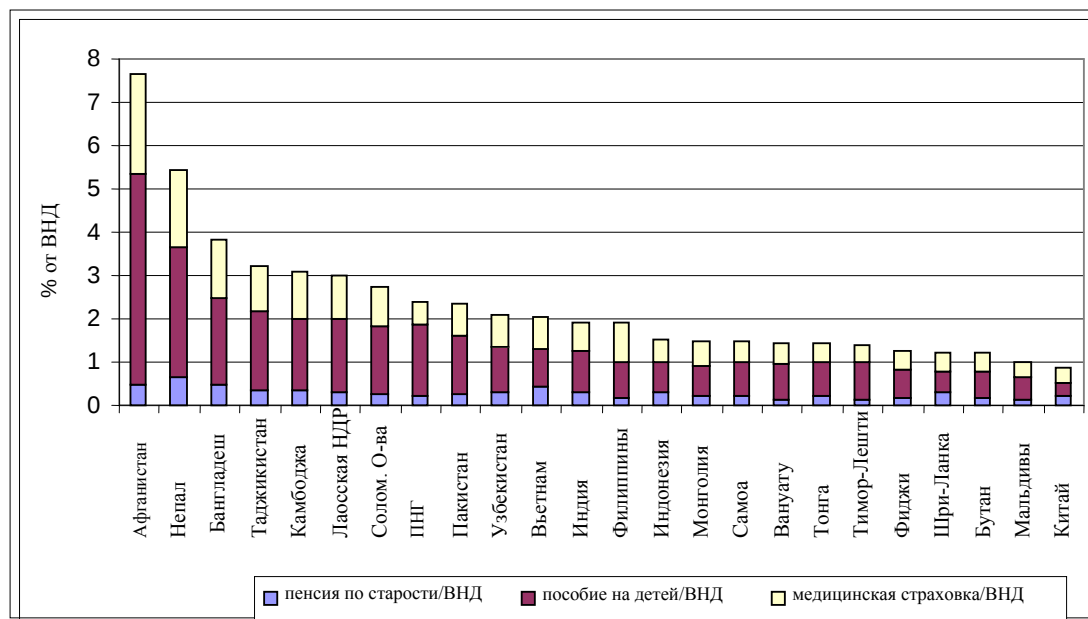
60. Хотя расходы в странах обязательно будут различаться, МОТ предложила методику оценки стоимости пакета мер, который может послужить основой порога социальной защиты. В числе таких мер:

- а) универсальные базовые пенсии по старости и инвалидности;
- б) базовые пособия на детей;
- с) всеобщий доступ к основным медико-санитарным услугам.

61. В 2005 году МОТ оценила стоимость этого пакета для пяти стран Азии. ЭСКАТО расширила эту методику, используя более свежие данные, чтобы определить стоимость аналогичного пакета универсальных мер социальной защиты в 24 развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Для большинства стран общие затраты составляют от 1 до 3 процентов валового национального дохода (ВНД) (см. диаграмму 2). Различия между странами объясняются сочетанием ряда факторов. Наиболее значительным является ВНД на душу населения, поскольку, в то время как фактические расходы могут быть аналогичны в разных странах, ВНД на душу населения может отличаться весьма значительно – например, ВНД Китая примерно в семь раз выше, чем ВНД Афганистана.

Диаграмма 2

Годовая стоимость базового пакета социальной защиты в отдельных странах Азиатско-Тихоокеанского региона в процентах от валового национального дохода



Источник: Расчеты сделаны ЭСКАТО на основе данных публикации Всемирного банка, *World Development Indicators 2010* (Washington, D.C., World Bank, 2010). Доступна по адресу: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2010>.

62. Вторым, хотя и более мелким фактором, будет демографическая структура, поскольку расходы будут самыми большими в странах, где доля детей или пожилых в общей численности населения самая высокая. Последствия этого показаны в таблице 2, в которой приводятся три сценария, соответствующих трем этапам демографического перехода по мере того, как в населении этих стран преобладание молодежи заменяется преобладанием пожилых людей. При этом затраты выражаются в данных на душу населения для всего населения и колеблются от 51 долл. США до 62 долл. США. Расходы начинают снижаться по мере того, как страны проходят процесс демографического перехода. Такая ситуация складывается потому, что на начальных стадиях перехода численность пожилых людей значительно меньше, чем детей, хотя пенсии в два раза выше, чем пособия на детей.

63. В общем затраты на программы социальной защиты относительно невелики по сравнению с получаемыми выгодами. Более того, программы можно наращивать постепенно. Не все страны смогут позволить себе всестороннюю защиту всего населения сразу, но если начать с базовой системы, то уже можно получить громадную разницу. Расчеты, сделанные различными учреждениями Организации Объединенных Наций, показывают, что базовый порог социальных выплат могут позволить себе все страны мира практически на любой стадии экономического развития.

Таблица 2**Годовая стоимость базового пакета социальной защиты***(На душу населения для общей численности населения в долл. США)*

	Затраты на пенсии	Затраты на детские пособия	Затраты на здравоохранение	Общие затраты
Сценарий 1 (40% пожилых 0-14, 3% пожилые в возрасте свыше >65)	5,5	36,5	20,0	62,0
Сценарий 2 (30% пожилых 0-14, 5% пожилые в возрасте свыше >65)	9,1	27,4	20,0	56,5
Сценарий 3 (20% пожилых 0-14, 7% пожилые в возрасте свыше >65)	12,8	18,3	20,0	51,1

64. Это подчеркивает важность интеграции социальной защиты с экономическим развитием, с тем чтобы найти сбалансированное решение, поддерживающее социальную защиту при одновременном обеспечении приемлемых уровней укрепления финансовой системы. В связи с этим социальную защиту следует рассматривать не как отдельную статью бюджета, а как часть общих инвестиций в развитие. В конечном итоге доступность такой системы зависит от готовности общества финансировать социальные выплаты посредством налогов и взносов.

VI. Убедительное основание для действий

65. В настоящее время перед Азиатско-Тихоокеанским регионом стоит задача перейти от мелких целевых систем к универсальным программам, опирающимся на надежный порог социальной защиты, гарантирующий определенные базовые права каждому и обеспечивающий создание настоящей системы социальной защиты. Хотя всем странам необходимо будет создавать собственные системы, в зависимости от национальных обстоятельств, возможности есть у каждой страны Азиатско-Тихоокеанского региона:

а) *социальная защита – это необходимая основа для охватывающего все слои общества социально-экономического развития.* Это основа для достижения равенства и уменьшения масштабов бедности, а также для достижения Целей развития тысячелетия, и поэтому она должна быть сутью политики и планирования развития;

б) *обеспечить универсальную социальную защиту возможно.* Порог социальной защиты предлагает наилучшую основу для постепенного охвата всего населения. Правительства могли бы проявить решимость создать такой порог как основу для всеобщего доступа и защиты. Главной проблемой для правительств тогда станет обеспечить общие скоординированные рамки, внутри которых программы социальной защиты могут быть согласованы и могут дать максимально возможные и наиболее доступные результаты. Государству надлежит играть ключевую роль в разработке

комплексных подходов к социальной защите, опирающихся на универсальность и основанные на правах рамки;

с) *универсальная социальная защита не требует чрезмерных затрат и представляет собой экономические и социальные инвестиции.* Социальная защита, опирающаяся на надежный порог и принципы универсализма, не требует больших затрат и является прогрессивной в социальном, экономическом и политическом отношении. Для обеспечения справедливого, охватывающего все слои общества и эффективного экономического развития, необходимо повышать потенциал неимущих и маргинализированных групп населения. Социальную защиту следует рассматривать не с точки зрения затрат, а как инвестиции в человеческий потенциал и способности каждого члена общества. Активизация деятельности структур управления и контрактов между государством и обществом также способна укрепить политические системы во всем регионе;

д) *потребности наиболее изолированных групп населения должны быть главной целью программ социальной защиты.* Эти группы могут включать пожилых людей, людей с ограниченными физическими возможностями, экономически зависимых женщин и женщин, имеющих ненадежную занятость, уязвимых детей и безработную молодежь, а также людей со слабым здоровьем, в том числе группы населения, страдающие от ВИЧ и СПИДа. Для того чтобы удовлетворять такие потребности наиболее эффективно, необходимо собрать значительно больше информации о таких группах. Конкретные меры должны направляться как на удовлетворение их насущных потребностей, так и на устранение их зависимости. Удовлетворение потребностей наиболее уязвимых членов общества требует ликвидации структур и процессов дискриминации и изоляции и развития рамок социальной защиты, учитывающих как многообразие аспектов бедности, так и их взаимозависимый характер;

е) *социальная защита требует наличия сторонников и коалиций, в число которых входили бы международные, региональные, национальные и местные субъекты.* Эффективная политика социальной защиты является суммой усилий многочисленных сторон, включая самих получателей помощи. В регионе имеется богатый опыт, который может послужить прочной основой для регионального сотрудничества, в том числе сотрудничества по линии Юг-Юг. ЭСКАТО может играть жизненно важную роль в обеспечении региональной платформы для обмена этими знаниями и их распространение, включая документацию о передовой практике и обмен знаниями, а также региональное сотрудничество в интересах новых инициатив странового уровня. Такие программы имеют возможность преобразить жизнь беднейших и наиболее уязвимых групп населения и обеспечить лучшее будущее для всех, без исключения.