



Роль трансфертов социального обеспечения в странах с очень низким уровнем дохода

Страны, где значительная часть населения живёт в условиях абсолютной бедности, могут испытывать самую значительную потребность в системах социального обеспечения, однако способность финансировать такие системы и реализовывать их чрезвычайно ограничены. Какой может быть роль программ социального обеспечения в странах с очень низким уровнем дохода (СОНД)?

Три основных ограничивающих фактора для программ социального обеспечения

Принимая решение относительно того, какие программы могли бы осуществляться в СОНД, необходимо помнить о трёх основных проблемах:

Наличие информации. Информация, необходимая для обеспечения адресности в программах социального обеспечения (напр., уровень дохода, численность домохозяйства, возраст, наличие земельных участков) нередко отсутствует, либо её сбор сопряжён со значительными издержками. Это ограничение можно преодолеть, выбирая (1) программы, действующие по принципу самоотбора, (2) привлекая к обеспечению адресности общественность, а также (3) предусмотрев всеобщий охват.

Административный потенциал. Возможность осуществлять сложные программы в СОНД обычно весьма ограничена. Директивным органам целесообразно (1) выбирать меньшее число более простых программ, которым соответствует имеющийся потенциал, вместо многочисленных и сложных программ, (2) задействовать имеющиеся административные системы, а не

создавать новые, и (3) использовать общественные группы для адресного предоставления выгод (такие группы должны действовать в соответствии с чётко прописанными положениями).

Доступность по средствам. По понятным причинам уровень государственных расходов в таких странах очень невысок, и при этом существуют разнообразные потребности в необходимых для развития инвестициях. Варианты действий в условиях ограниченных финансовых средств могут предусматривать (1) использование расходов на социальное обеспечение для достижения также и других целей развития, (2) применение избирательного охвата, с адресованием помощи тем группам населения, которые по общему мнению «заслуживают» помощи, (3) «подкрепление» соответствующих расходов в случае необходимости; при этом основное внимание уделяется программам, которые способны ослабить воздействие риска на средства к существованию для домохозяйств.

Варианты программ: некоторые примеры

Применительно к специфичным условиям СОНД можно рассматривать некоторые конкретные виды программ.

Денежные трансферты. Такие программы, как пенсии, страхование на случай безработицы и социальная помощь, в условиях СОНД могут оказаться непригодными. Информацию о доходе и занятости получить сложно, в значительной степени работа сконцентрирована в секторе натурального сельского хозяйства и неформальных рынков,

доля бедных в населении настолько велика, что подобные программы невозможно осуществлять по соображениям их стоимости. Вместе с тем, возможны ограниченные, чрезвычайно адресные программы денежных трансфертов, предназначенные, напр., группам, где доля бедных особенно высока, и которые, согласно мнению общества, достойны помощи.

Программы общественных работ построены на принципе самоотбора; они могут быть особенно привлекательными для стран, где присутствуют ограничения информационного характера и отсутствует необходимый потенциал. Преимущество таких программ в том, что в них создаются продуктивные активы; недостаток в том, что они сложны в управлении и являются относительно дорогостоящим способом предоставления трансферта. С тем, чтобы эффективно охватывать программами общественных работ беднейшие категории населения, чрезвычайно важно верно устанавливать в них размер оплаты труда, так чтобы он не превышал фактического рыночного уровня оплаты труда неквалифицированных работников. Наибольшее распространение в СОНД получили программы общественных работ, в рамках которых предусмотрено предоставление в качестве оплаты продовольствия.

Программы питания и продовольствия. Программы продовольственных трансфертов, не предполагающие адресного подхода, оказываются неприемлемыми с финансовой точки зрения, и многие страны отказываются от них в пользу более адресных программ. Вообще, может оказаться предпочтительнее ограничить безадресное предоставление продовольственных трансфертов случаями чрезвычайных ситуаций или применять их для сглаживания потребления в странах, где имеет место значительный дефицит продовольствия сезонного характера. Для программы школьного питания свойственны значительные ошибки включения (из-за того, что сложно выделить только детей из малоимущих семей), а когда они имеют

всеобщий охват, то оказываются неприемлемыми по соображениям стоимости. Одним из вариантов решения является использование для обеспечения адресности (по возможности) географического критерия. Другой вариант предусматривает осуществление программ типа «продовольствие за обучение», в рамках которых малоимущие семьи получают бесплатную продовольственную помощь, если их дети регулярно посещают школу; пожалуй, это менее обременительный и привносящий меньшие искажения способ осуществления продовольственных трансфертов через систему образования.

Сельскохозяйственные материалы. Программы, в которых предусматривается использование льготных цен для приобретения сельскохозяйственных материалов, обычно страдают от существенных утечек в пользу небедных. Распределение небольших объёмов удобрений и семян приносит на рынок меньшие искажения. Такие программы также способны повышать эффективность труда сельскохозяйственных производителей и использования естественных материалов, что обеспечивает «эффект мультипликатора».

Некоторые руководящие принципы

Одной из основных задач в программах социального обеспечения, которые реализуются в СОНД, является ограничение стоимости таких программ и альтернативной стоимости других инвестиций, от осуществления которых отказались. В то время как решения, безусловно, должны приниматься исходя из конкретных условий страны, по результатам анализа можно вывести следующие общие принципы:

- Использовать расходы на социальное обеспечение для финансирования таких инвестиций, благодаря которым устраняются долгосрочные препятствия на пути экономического роста, напр., для проектов общественных работ (строительство дорог и оросительной инфраструктуры);

- Использовать расходы на социальное обеспечение, одновременно способствующие формированию человеческого капитала, напр., программы продовольственной помощи, поощряющие посещение детьми школы или потребление ими медицинских услуг;
- Подходить к чистым трансфертам избирательно. Стараться выделить подгруппу особенно бедных или чётко выделяющиеся группы, которые, по общему мнению, заслуживают поддержки, напр., сироты или инвалиды. Наряду с ограничением общей стоимости программы, такой подход способен обеспечить программе достаточную поддержку в обществе и её дальнейшее существование.
- Воздействие трансфертов можно усилить благодаря грамотному определению сроков реализации программы, напр., предоставляя сельскохозяйственные материалы в период сева.
- «Подкреплять» расходы на социальное обеспечение посредством выделения ограниченных средств для смягчения последствий кризиса. Так, благодаря денежному трансферту ограниченного размера, который предоставляется в чрезвычайной ситуации, можно

избежать распродажи бедными своего имущества.

- Выбирать одну-две несложные программы и использовать их в течение длительного времени.
- Очень важно осуществлять периодическую оценку программ для анализа оказываемого ими воздействия, и при необходимости пересматривать их.

Наконец, учитывая необходимость найти некое равновесие между инвестициями в интересах достижения экономического роста и трансфертами (обе категории претендуют на дефицитные средства бюджета), в процессе принятия решения относительно типа и масштабов программ социального обеспечения целесообразно следовать такой схеме:

- Повторно проанализировать основные препятствия на пути экономического роста и роль государственных инвестиций в преодолении этих препятствий.
- Провести оценку уязвимости и выявить основные риски, с которыми сталкиваются бедные;
- Определить программы и действия, посредством которых можно было бы одновременно снизить уязвимость, а также улучшить перспективы экономического роста.

Сборник материалов Всемирного банка в сфере социального обеспечения населения служит источником практической информации для специалистов, занимающихся разработкой и внедрением программ социального обеспечения в разных странах мира. Читателям предлагается информация о передовой практике применительно к различным типам инструментов, обстановке в странах, темах и целевых группах, а также о современном представлении специалистов и практических работников относительно роли систем социального обеспечения в более широком контексте экономического развития.



Всемирный банк, Группа развития человеческих ресурсов
 Отдел социальных программ, подразделение социальной защиты
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Институт Всемирного Банка

Повышение знания и обучение для более лучшего мира