



Системные шоки и социальная защита: роль и результативность программ общественных работ

Программы общественных работ в течение многих лет являются важным инструментом в области социального обеспечения как в развитых, так и в развивающихся странах. Посредством предоставления временной низкооплачиваемой работы неквалифицированным работникам, занимающимся ручным трудом, осуществляется передача дохода в пользу бедных домохозяйств с использованием механизмов самоадресования; при этом осуществляются важные проекты, такие как строительство и ремонт дорог, создание оросительной инфраструктуры, облесение и защита почвы.

Программы общественных работ разного рода осуществлялись в ряде стран Запада в годы Великой депрессии (1931-36), а также в периоды менее значительного экономического спада. В большинстве стран Южной Азии такие программы стали проводить в 1950-е годы по принципу «продовольствие в обмен на работу»; в рамках таких программ работники получали в качестве вознаграждения за свой труд продукты питания, поступающие в виде продовольственной помощи из стран Запада. В последнее время (в частности, в Азии и Африке) программы общественных работ (также известные как программы обеспечения работой) применяются для поддержания дохода малоимущих сельскохозяйственных производителей и сельскохозяйственных работников в сезонный период, когда они не имеют возможности заниматься сельским хозяйством, а также в периоды засухи или голода. В Корее программы общественных работ используются для смягчения экономических последствий безработицы, вызванной экономическим кризисом конца 1990-х годов в Азиатском регионе.

Обоснование применения программ общественных работ

В качестве обоснования применения программ общественных работ приводят пять соображений:

- Данные программы обеспечивают передачу дохода в пользу бедных работников. В странах с высоким уровнем безработицы доход, получаемый в рамках успешно действующей программы общественных работ, может предупредить усугубление ситуации с бедностью, особенно в периоды структурных реформ или в переходные периоды.
- В зависимости от сроков проведения, программы общественных работ также могут обеспечивать сглаживание потребления. Так, благодаря участию в программах, домохозяйства поддерживают свои уровни потребления во время неблагоприятных для ведения сельского хозяйства периодов или лет.
- Удачно разработанные программы общественных работ позволяют создавать или восстанавливать остро необходимую инфраструктуру.
- Программы общественных работ легко организовывать там, где отмечаются самые высокие уровни безработицы и бедности. Бедные районы и сообщества могут получать от программы как непосредственные (в виде передачи дохода), так и косвенные (в виде физических активов, создаваемых или сохраняемых в рамках программы) выгоды.
- Наконец, такие программы позволяют укрепить потенциал сообществ, научая их самостоятельно решать стоящие перед ними задачи: они способствуют повышению качества работы местных органов власти и других институтов. Кроме того, во многих странах они стимулируют появление и рост многочисленных частных мелких подрядчиков.

Характеристики программ

Успех каждой из программ зависит от того, как они построены. На Схеме 1 приведены некоторые ключевые соображения, связанные с разработкой и осуществлением таких программ. На основании мирового опыта можно сделать шесть выводов общего характера, которые следует учитывать при планировании программ:

- Критически важным фактором для распределения выгод от программы и степени её адресности является размер оплаты труда, установленный в ней. Чем ниже оплата, тем точнее осуществляется самоадресование, но при этом выгоды из расчёта на работника оказываются менее существенными. Как правило, размер оплаты труда должен устанавливаться на уровне, который несколько ниже рыночной ставки оплаты для неквалифицированного ручного труда в районе, где планируется проведение программы.
- Для того, чтобы программа была рентабельной, необходимо, чтобы она создавала полезную инфраструктуру или услуги. Для того, чтобы осуществление оказалось успешным, требуется, чтобы на местном уровне имелись (или были сформированы) административные возможности. Соответствующее ограничение можно устранить при условии координации донорами своей деятельности и предоставлении ими помощи для создания института частных подрядчиков. Желание обеспечить высокую «трудоемкость» (т.е. использование основной части средств программы для осуществления выплат работникам) может ограничить выбор проектов и, соответственно, численность участников программ, или негативным образом отразиться на качестве создаваемой инфраструктуры.
- Результативность программ общественных работ с учётом их стоимости определяется четырьмя факторами: трудоёмкостью, чистым приростом оплаты труда, точностью обеспечения адресности и косвенными выгодами, поступающими от созданных активов.
- При взвешенном и осмотрительном принятии решений относительно сроков и продолжительности участия в программе программа может обеспечивать ещё более существенный результат с точки зрения

сглаживания потребления в интересах бедных, особенно предоставляя возможности занятости в неблагоприятные для ведения сельского хозяйства периоды или после стихийных бедствий.

- Программу можно построить таким образом, чтобы она помогала в достижении определённых социальных целей. Так, можно обеспечить более широкое участие женщин, выплачивая заработную плату с привязкой к выполнению определённых заданий или в натуральной форме, а также предоставляя услуги по уходу за детьми или дошкольного содержания. Ещё одной целью может стать минимизация транзакционных издержек для бедных, участвующих в программе, напр., посредством выбора районов осуществления программы вблизи деревень, где проживают работники.
- Гарантированное финансирование, участие общественности, надёжная техническая поддержка и правильное понимание того, как устроены и как функционируют социальные структуры и сообщества, в которых осуществляются проекты, могут существенно повысить действенность программ общественных работ.

Влияние на бедность

На основании имеющейся информации удачно структурированные программы общественных работ могут успешно адресовывать пособия бедным и содействовать решению целей благосостояния в обществе. Так, что касается результатов обеспечения адресности, от 60 до 70 процентов домохозяйств, которые принимали участие в программе «Джавахар Роджгар Йоджна» в Индии и Программе гарантированной занятости штата Махараштра, а также в аргентинской программе «Трабахар», относятся к категории бедных; бедными являются почти 100 процентов участников программы общественных работ в Чили. Говоря о выгодах для общества, Программа гарантированной занятости штата Махараштра была призвана стимулировать участие женщин: в ней им предоставлялась работа на удалении не более пяти километров от места их жительства, услуги по уходу за детьми, устранялась дискриминация в оплате труда в отношении женщин. В результате женщины составили почти половину участников. Согласно оценкам, острота бедности для участников программы снизилась с 5,0 до 3,2 процентов.

Рис.1 Разработка и осуществление программ общественных работ

Этап	Необходимо:
<p>Что требуется:</p> <p>Капитал →</p> <p>Продовольствие/деньги</p> <p>Структуры-исполнители, институты →</p>	<p>Источники финансирования: если из общих налоговых доходов, необходимо учитывать потребность в финансировании других общественных благ</p> <p>Необходимо учитывать прочий спрос на ограниченные институциональные и административные ресурсы</p>
<p>Проекты общественных работ →</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Выбор проектов, вовлечение местных сообществ • Техническая осуществимость, трудоемкость • Уровень оплаты труда; форма оплаты
<p>Немедленные итоги: занятость →</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Эффективность адресования • Воздействие на рынок труда • Выгоды в виде передачи дохода • Выгоды в виде стабилизации; более эффективное управление риском • Эффективность по затратам
<p>Среднесрочные итоги: активы →</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Значение созданных активов с точки зрения распределения • Следующий уровень последствий с точки зрения обеспечения занятости • Качество активов, содержание активов
<p>Прочие выгоды →</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Гендерные последствия; формирование более значимой роли женщин • Продовольственная безопасность, улучшение питания • Мобилизация общественности

Сборник материалов Всемирного банка по вопросам 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. С записками, докладами и соответствующими ресурсами можно ознакомиться по адресу: www.worldbank.org/sp/safetynets или обратившись в Консультативную службу по вопросам социального обеспечения по телефону (202) 458-5267 или электронной почте socialprotection@worldbank.org.

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