Всемирный банк

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

2006 ■ No. 21

# Нетрудоспособность и программы социального обеспечения в развивающихся странах

Связь между бедностью и нетрудоспособностью имеет двусторонний характер: нетрудоспособность повышает риск бедности, а бедность повышает вероятность наступления нетрудоспособности; тем не менее, вопросу о том, охватывают ли программы социального обеспечения нетрудоспособных граждан, уделяется недостаточно внимания. Программы социального обеспечения играют определённую роль применительно к этой категории: они служат смягчению и сокращению бедности, обеспечивают развитие и выполняют профилактические функции.

## Нетрудоспособные как целевая категория

Один из способов охватить нетрудоспособных – построить адресность в программах социального обеспечения так, чтобы инвалидность являлась критерием участия. Это позволит охватить лиц с такой серьёзной степенью инвалидности, которая не позволяет им воспользоваться возможностями, открывающимися благодаря подходам, направленным на обеспечение экономического роста, трудоустройства и/или образования для разных категорий населения. Реализация подобных программ может принимать различные формы, в том числе: социального страхования, трансфертов, финансируемых из средств государства (иногда – как часть семейного пособия), помощи в натуральном выражении (предоставление специальных устройств и аппаратов) или программ предоставления средств к существованию. Когда адресность строится на критерии инвалидности, возникают некоторые преимущества: растёт благосостояние инвалидов, благосостояние лиц, ухаживающих за ними (как правило, это – женщины); наличие собственного источника дохода укрепляет позиции инвалидов в домохозяйстве. Кроме того, инвалидность (подобно возрасту или полу) – легко наблюдаемая характеристика.

Вместе с тем, инвалиды – весьма разнородная группа. Оценивать их трудоспособность (особенно в случае когда инвалидность неочевидна или вызвана эпизоотическими причинами) сложно, эта работа сопряжена со значительными расходами; кроме того, в развивающихся странах отсутствует административный потенциал, необходимый для выполнения такой работы. Одним из вариантов решения этой проблемы может стать привлечение к обеспечению адресности общественности по месту жительства, однако этот подход невозможен там, где в отношении инвалидов действует

Софи Митра подготовила данную Записку на основании работы 2005 г. «Инвалидность и программы социального обеспечения в развивающихся странах». Social Protection Discussion Paper No.0509. World Bank. Washington, D.C.

принцип социального отторжения или «эффект клейма». Кроме того, предоставление денежных или натуральных трансфертов инвалидам – результат подхода, в основе которого лежит благотворительность, а не концепция, согласно которой помощь должна диктоваться интересами развития, обеспечивать самостоятельность инвалидов и вовлекать их в жизнь общества. Ещё один недостаток таких трансфертов связан с тем, что они не стимулируют поиск работы и могут вытеснять собой частные трансферты. Перспективным вариантом представляется механизм самоадресования: анализа правомочности участия не требуется, могут предоставляться блага и услуги, которые не востребованы лицами, не имеющими инвалидности, что обеспечивает эффективное обеспечение адресности. Благодаря протезам и прочим специальным устройствам инвалиды могут преодолевать барьеры, отделяющие их от остального общества; с их помощью могут улучшаться перспективы трудоустройства. Таким образом, эти устройства и аппараты становятся инструментом, позволяющим выйти из бедности.

**Учёт интересов инвалидов**

Вариантом, который легче поддаётся осуществлению, может стать построение традиционных программ социального обеспечения таким образом, чтобы они учитывали интересы инвалидов. Каким образом разрабатывать, осуществлять и оценивать стандартные программы социального обеспечения, чтобы предупредить исключение из них инвалидов? Такой процесс показан в представленной ниже таблице. Очень важно определить физические, социальные и коммуникативные барьеры, не позволяющие учитывать интересы инвалидов. Например, не препятствует ли доступу инвалидов к программе отношение со стороны сотрудников органов социального обеспечения?

Кроме того, необходимо выявить все требования в части прав участия и оформления участия в программе, которые потенциально могли бы «отсеивать» инвалидов. Так, издержки, связанные с подачей заявки на получение пособия, могут быть слишком высокими для лиц с ограниченной подвижностью, если требуется подавать такую заявку лично.

На этапе оценки программы сложно переоценить важность сбора достаточного количества статистики по инвалидности, чтобы оценивать процессы, осуществляемые в рамках программы, и их воздействие на граждан, - как имеющих, так и не имеющих инвалидности. Такая статистика позволит контролировать действенность новых мер, призванных обеспечить учёт интересов инвалидов.

**Схема оценки того, насколько полно представлены интересы инвалидов в программах социального обеспечения**

| **Несколько аспектов:** | **Соответствующий аналитический инструментарий** |
|---|---|
| **1.Реализация программы**<br>**1.а Физическая доступность**<br>• доступность зданий и сооружений, в том числе объектов социального обеспечения и транспорта.<br>• могут ли социальные работники посещать инвалидов?<br>• может ли представитель семьи подать заявку на участие в программе, стать её членом и получать пособия от имени инвалида?<br>• присутствуют ли какие-либо географические дисбалансы в показателях охвата программой (напр., по регионам, «город-село»)? | Непосредственное наблюдение и анализ положений, которыми регламентирован порядок осуществления программы.<br>Административные данные о бенефициарах (если таковые имеются).<br>Анализ законодательной базы. |
| **1.б Коммуникация и социальная доступность**<br>• доступна ли информация о программе в разных форматах (напр., записанная в азбуке Брайля)?<br>• каким образом в рамках программы предполагают работать с неграмотными потенциальными и фактическими бенефициарами?<br>• предоставляется ли информация о программе по разным каналам помимо государственных (СМИ, общественность)?<br>• является ли отношение сотрудников органов социального обеспечения препятствием для участия инвалидов в программе?<br>• имеются ли среди социальных работников инвалиды? | Анализ имеющихся информационных материалов; частично структурированные интервью и фокус-группы с фактическими и потенциальными бенефициарами-инвалидами и сотрудниками, занятыми в программе |
| **2.Структура программы**<br>• являются ли издержки, связанные с подачей заявки на получение пособия и с самим его получением, слишком высокими для инвалидов?<br>• являются ли некоторые требования относительно права на участие в программе слишком сложными для инвалидов? | Частично структурированные интервью и фокус-группы с фактическими и потенциальными бенефициарами-инвалидами.<br>«Кабинетная» работа с документами и анализ. |
| **3. Оценка программы**<br>**3.а Охват программой**<br>• какова доля правомочных бенефициаров-инвалидов среди участников программы?<br>• каковы характеристики бенефициаров-инвалидов в сравнении с потенциально правомочными инвалидами, не участвующими в программе (напр., демографические характеристики, вид инвалидности)? | Сбор и анализ данных о домохозяйствах. |
| **3.б Воздействие программы на бедность**<br>• в какой степени программа способствует смягчению и сокращению бедности среди инвалидов? | Сбор и анализ данных о домохозяйствах. |
| **3.в Воздействие программы на неравенство**<br>• каковы результаты с точки зрения смягчения и сокращения бедности в сравнении с аналогичными результатами, которые получены в отношении лиц, не имеющих инвалидности? | Сбор и анализ данных о домохозяйствах. |