



СОЗДАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СИСТЕМ АДРЕСНОЙ ПОМОЩИ ДОМОХОЗЯЙСТВАМ: ОПЫТ СТРАН ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ И США

Мотивация и цели. Недавнее исследование (Coady, Grosh and Hoddinott (2004)) показывает, что медианная адресная программа доносит до бедных примерно на 25% больше ресурсов, чем это происходит при случайном распределении. Вместе с тем, результаты этого исследования говорят о том, что имеются существенные различия в результатах адресного подхода как для одинаковых типов механизмов обеспечения адресности, так и при использовании разных инструментов. Результаты распределения выгод в огромной степени зависят от аспектов реализации. Цель данной работы – провести на базе указанного выше сравнительного анализа результатов обеспечения адресности глубокую оценку ключевых факторов, связанных с разработкой и применением программ, а также оценить их потенциальное влияние на результаты применения адресных инструментов в интересах домохозяйств в шести странах.

Что представляют собой системы обеспечения адресной помощи? В социальных программах применяют разнообразные инструменты, в том числе – механизмы оценки статуса домохозяйств (граждан) (оценка нуждаемости, балльная методика оценки нуждаемости), установление права участия на основании широких категорий (напр., по географическому критерию) или самоадресование. Во многих программах используется то или иное сочетание этих механизмов. В то время как конкретные подходы к созданию и реализации систем обеспечения адресности в разных странах могут существенно различаться, в большинстве систем предусмотрены следующие общие этапы:

- сбор данных о конкретных (потенциально имеющих право на участие) домохозяйствах посредством собеседований («интервью») (иногда – посещения на дому) с использованием заранее составленных опросников;

- ввод этих данных в единый информационный реестр домохозяйств;
- сопоставление характеристик домохозяйств с заранее установленными критериями правомочности участия в программе; а также
- составление для каждой программы списков бенефициаров.

Шесть примеров конкретных стран. В данной работе рассматриваются системы обеспечения адресности при работе с домохозяйствами в шести странах: системы оценки нуждаемости с проверкой данных (ОНП) в **США**, система оценки нуждаемости без проверки данных (ОНБП) в **Бразилии**, а также системы, в которых применяется балльная методика оценки нуждаемости (БМОН) в **Чили**, **Колумбии**, **Коста-Рике** и **Мексике**.

Обзор основных выводов. Сравнительный анализ систем, используемых в разных странах, позволяет сделать некоторые основные выводы:

- **Следует тщательно разрабатывать процессы сбора информации**, с тем чтобы обеспечить их прозрачность, динамичность (открытое внесение в реестры), донесение информации (до потенциально бедных), рентабельность и административную осуществимость. Стратегия проведения собеседований и сбора данных столь же важна для успешного использования систем обеспечения адресности, сколь и выбранный механизм определения права на участие в программе. Во Врезке 1 представлены два наиболее распространённых подхода к сбору данных. Кроме того, при определении стратегий сбора данных необходимо учитывать и другие факторы, такие как: (а) место проведения собеседования (на дому или в учреждении соцобеспечения, или оба варианта), (б) качество собеседования и (в) коммуникационные подход.

Врезка 1: Два типа процессов сбора данных в интересах систем обеспечения адресности при работе с домохозяйствами

- **Методика условно полного обследования** предусматривает сбор данных на уровне домохозяйства по всем домохозяйствам, расположенным в границах установленного района. Её использование из расчёта на одно собеседование оказывается дешевле и она способствует донесению информации до бедных. Однако подходы, основанные на обследовании, как правило, предполагают определенную статичность (регистрация и обновления осуществляются редко), и в нашей выборке им соответствовали менее удачные результаты в обеспечении адресности.
- **Методика подачи заявлений по собственной инициативе** предусматривает активную, непрерывную регистрацию, регулярные обновления и повторное удостоверение (благодаря тому, что при этой методике обычно имеется развитая сеть учреждений социального обеспечения). Кроме того, в нашей выборке данная методика оказалась связана с более высокой адресностью (меньше масштабы утечек). Тем не менее, при использовании заявлений по собственной инициативе тоже можно «пропустить» бедных (менее полный охват), которые хуже информированы или не имеют необходимых связей.

В зависимости от плотности бедности в конкретных районах удачным способом совместить две цели - максимального донесения информации до бедных при минимальных затратах на собеседования с большим числом потенциально не имеющих права на участие в программе небедных домохозяйств – может стать сочетание двух указанных методик сбора данных. При выборе методики

- **На качество адресности при работе с домохозяйствами влияют некоторые факторы, относящиеся к управлению информацией.** **Во-первых**, важно иметь консолидированную национальную базу данных; это позволит избежать дублирования и поможет отслеживать бенефициаров, даже если сбор данных осуществляется на местном уровне. **Во-вторых**, очень важно обеспечить должную идентификацию. Следует применять уникальный социальный идентификационный номер; необходимо разработать программное обеспечение и системы кодирования, чтобы соотносить отдельных граждан с конкретными семьями (или единицами, получающими социальную помощь). **В-третьих**, обновления и повторные удостоверения важны с точки зрения борьбы с мошенничеством и решения таких проблем, как появление «мёртвых душ», которые могут возникнуть при устаревании данных в реестре. **В-четвёртых**, порядок управления базой данных должен требовать гибкого реагирования на меняющиеся подходы, апробации систем, наличия понятных справочных руководств и соответствующей подготовки персонала.
- **Выбор механизма оценки домохозяйств зависит от ряда факторов**, среди которых – (а) стоимость и административная осуществимость, (б) техническая реализуемость, учитывая степень неформальности экономики, а также (в) политическая приемлемость. Механизмы оценки домохозяйств должны обеспечивать максимальную адресность при приемлемых расходах, и делать это прозрачно. Сочетание механизмов оценки домохозяйств с другими инструментами (напр., обеспечением адресности по географическому критерию) способно дать более высокие результаты с точки зрения перераспределения и сокращения бедности.
 - **Оценка нуждемости с проверкой данных (ОНП)** служит «золотым стандартом» с точки зрения степени адресности и может также способствовать повышению прозрачности и росту доверия к программе. Однако реализация ОНП может оказаться очень дорогостоящей и неосуществимой как с технической, так и с административной точки зрения в развивающихся странах, где степень неформальности на рынках труда высока.
 - **Оценка нуждемости без проверки данных (ОБП)** может стать менее дорогостоящим вариантом с большей вероятностью осуществления, особенно в ситуациях, когда требуется быстро принять решение. ОБП способна обеспечить приемлемую адресность (особенно когда этот подход сочетается

с обеспечением адресности по географическому критерию), хотя результаты, полученные в Бразилии, не столь высоки, как в случае использования ОНП или БМОН. Вместе с тем, когда необходимо определить право на получение крупных пособий или когда предусмотрен длительный срок выплаты пособий, озабоченность, связанная с недостаточной прозрачностью, ошибками измерения и отрицательными стимулами к полному представлению информации, делает ОНБП менее привлекательным вариантом с технической и политической точки зрения. Можно использовать показатели, заменяющие доход (такие, как в БМОН), и с их помощью осуществлять «проверки на непротиворечивость данных» и «верифицировать» самозаявленный доход, - и, соответственно, повысить адресность и прозрачность.

- **Балльная методика оценки нуждаемости (БМОН)** – перспективный альтернативный вариант, используемый для обеспечения адресности денежных трансфертов в развивающихся странах, для которых характерна высокая степень неформальности на рынках труда. В примерах, которые рассматриваются в настоящей работе, БМОН обеспечивает хорошие результаты с точки зрения адресности, рентабельности и прозрачности. БМОН может давать более прозрачные и точные итоги, чем ОНБП (в большинстве случаев). Вообще, некоторые системы с БМОН в странах Латинской Америки показывают такие результаты в обеспечении адресности, которые сопоставимы с впечатляющими достижениями ОНП, но при этом их стоимость гораздо меньше стоимости проведения собеседования и оценки прав участия в программе. В Чили и Мексике в программах, где используют балльную методику оценки нуждаемости, беднейшие 40% (два квинтиля) домохозяйств получают 80-90% всех выплат. При этом стоимость этих систем относительно невелика (в пределах от 2,3 до 8,4 долларов США на одно собеседование в странах Латинской Америки, или 9-34% от стоимости сопоставимых собеседований с использованием ОНП в США); административные требования не столь строги и легче реализуются, особенно в развивающихся странах со средним уровнем дохода.

- **Роли разных институтов должны быть четко определены и разъяснены.** Институциональные положения в разных странах весьма неодинаковы и должны отражать местную ситуацию. Хотя единого рецепта для оформления институциональных ролей не существует, сравнительный анализ стран показывает, что система, предусматривающая централизованное создание и управление базой данных, имеет некоторые существенные преимущества. В любом случае следует стремиться к обеспечению качества на всех уровнях, напр., предусмотреть участие федерального бюджета в расходах и предоставление финансовых стимулов для муниципалитетов, если сбор данных предполагается возложить на них. Кроме того, следует довести четкие федеральные положения, регламентирующие порядок работы, и предусмотреть инструменты федерального надзора.
- **Хорошие механизмы мониторинга и надзора важны для всех систем,** но их роль особенно велика при децентрализованном сборе данных. Хотя ни одна из систем не способна полностью гарантировать защиту от мошенничества или предотвратить утечки, можно использовать разнообразные инструменты, позволяющие существенно их сократить (напр., контроль за проведением интервью, верификация информации, автоматические сверки, сопоставление реестров с другими данными, анализ качества на случайной выборке, а также надзор со стороны общественности («меры общественного контроля»)).
- **Имеется значительный разброс в результатах деятельности шести систем, обеспечивающих адресность при работе с домохозяйствами, которые были рассмотрены в рамках настоящего исследования.** Для оценки успеха работы систем, обеспечивающих адресность при работе с домохозяйствами, используются четыре принципа, в том числе: (а) максимальный охват бедных (или, напротив, минимальные ошибки исключения), (б) минимальные утечки в пользу небедных, так чтобы основная часть ресурсов, расходуемых на программы, где предусмотрена адресная помощь домохозяйствам, шла бедным, (в) рентабельность, - минимальные расходы на проведение собеседований с семьями с одновременным обеспечением «верного контингента» участников, а также (г) прозрачность во всех аспектах для укрепления доверия к программе и борьбы с мошенничеством. Сводные результаты с учётом этих четырёх критериев приведены

в таблице (см. ниже). Мексика и Чили демонстрируют впечатляющие результаты с точки зрения обеспечения адресности, рентабельности и прозрачности. Реестры в США особенно удачно обеспечивают максимальную точность при адресном подходе (низкие утечки) и прозрачность, однако эта система чрезвычайно дорогостояща и охватывает примерно половину бедного населения (частично это связано со сложностью системы). И в Колумбии, и в Бразилии в настоящее время предпринимаются меры по кардинальной перестройке существующих в этих странах реестров с целью их совершенствования, что со временем должно обеспечить более высокий результат в работе.

Оговорки и ограничения. Выборка систем регистрирования домохозяйств (и программ)

слишком мала, чтобы выводить причинно-следственные связи между основными элементами, имеющими отношение к созданию/внедрению систем, и полученными результатами. В действительности единого «рецепта» для создания систем, обеспечивающих адресность при работе с домохозяйствами, не существует. Имеется широкий набор факторов, присутствующих при создании и использовании таких систем. Их следует принимать во внимание и корректировать с учётом конкретных «реалий» каждой страны (социально-экономических и политических условий, институциональных положений и административных возможностей). В данном исследовании используется сравнительный анализ стран, позволяющий выявить некоторые общие факторы, требующие внимательного рассмотрения для того, чтобы успешно обеспечивать адресность.

Шесть систем обеспечения адресности при работе с домохозяйствами: принципы оценки успеха

| | Максимальный охват бедных | Минимальная утечка в пользу небедных | Рентабельность (из расчёта за собеседование) | Прозрачность |
|--|--|--|---|------------------------------|
| Реестры США (ОНП, сбор данных по собственной инициативе) | Удовлетворительный 50% охвата; мешает сложность | Очень высокий результат CGH: 3.3-4.0 | Низкая US\$25 (86) | Высокая |
| Ficha CAS - Чили (БМОН, сбор данных по собственной инициативе) | Низкий 16-27% охвата; Бюджетные ограничения | Очень высокий результат CGH: 2,7-3,3 | Приемлемая US\$8,4 (при инициативном подходе - дороже) | Довольно высокая |
| Реестр программы Oportunidades - Мексика (БМОН, разные процессы сбора данных) | Довольно высокий 60% охвата; Мог бы охватить всех бедных, но мешают утечки | Очень высокий результат CGH: 2,9 | Приемлемая US\$4,9-6,8 | Довольно высокая |
| SIPO – Коста-Рика (БМОН, разные процессы сбора данных) | Н/д | Н/д | Приемлемая US\$4,2-7,0 | Средняя-высокая |
| SISBEN – Колумбия (БМОН, сбор данных – в основном обследованиями) | Н/д | Удовлетворительно CGH: 1,7 | Приемлемая US\$1,8-2,9 | Низкая, но улучшается |
| Cadastrо Unico - Бразилия (ОНБП, обследования) | Низкий, но расширяется 27% бедных охвачено Bolsa Escola (2002-03); Некоторые ошибки в адресности, бюджетные ограничения | Удовлетворительно CGH: 1,98 | Приемлемая US\$3,9 | Низкая, но улучшается |

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