



Деньги для бедных: разработка и реализация программ социальных трансфертов

Денежным трансфертам можно дать следующее определение: предоставление денежной помощи бедным или тем лицам, для которых в отсутствие трансферта вероятен риск стать бедными. Денежные трансферты в широком понимании могут предоставляться в форме социальной помощи, страхования, налоговых льгот и частных трансфертов. В данной Записке рассматриваются государственные программы; при этом мы принимаем во внимание то, что частные трансферты и государственные программы преследуют несколько целей, и обеспечение защиты в рамках системы социального обеспечения – лишь одна из них.

Распространённость денежных трансфертов в качестве социальных программ

Денежные трансферты – основной тип защиты в рамках системы социального обеспечения в развитых странах; по данным Международной организации труда (МОТ), они охватывают свыше 80 процентов населения этих государств. В развивающихся странах число таких программ гораздо ниже, а в имеющихся программах размеры выделяемых пособий обычно незначительны. Такими программами охвачено менее 10 процентов рабочей силы в странах Африки и Азии, от 15 до 60 процентов – в странах Латинской Америки, и от 20 до 25 процентов – в странах Северной Африки со средним уровнем дохода. С точки зрения государственных расходов в большинстве развивающихся стран, как правило, на государственные программы денежных трансфертов выделяют менее пяти процентов ВВП; в странах Западной Европы на подобные программы в последние годы в среднем расходовали свыше 10 процентов ВВП (см. Рисунок).

Рис. Средние государственные расходы на социальную защиту и социальное обеспечение (1972-1997)

По вертикали: Процент ВВП

По горизонтали: Африка, Южная Азия, Восточная Азия, Латинская Америка, Ближний Восток, Европейское Сообщество, Западная Европа

Есть несколько причин, по которым в развивающихся странах столь малое число программ социальной защиты использует механизм денежных трансфертов. Во-первых, государственные ресурсы ограничены, и правительства обычно отдают приоритет тем мерам, благодаря которым можно устранить структурные препятствия экономическому росту. Во-вторых, размеры неформального сектора обычно велики, из-за чего сложно собирать информацию о доходе и благосостоянии или обеспечивать исполнение законодательно установленных схем, предусматривающих обязательные отчисления взносов. Кроме того, сочетание малой плотности населения и ограниченного присутствия инфраструктуры государственных услуг в сельской местности обуславливает более высокую стоимость осуществления схем, в которых предусмотрена выплата денежных пособий.

Источник: адаптировано из Besley, Timothy, Robin Burgess and Imran Rasul. 2003. "Benchmarking Government Provision of Social Safety Nets." Social Protection Discussion Paper No.0325. World Bank.

Несмотря на указанные ограничения, в развивающихся странах растёт интерес к системам социального обеспечения, которые в качестве одного из компонентов предусматривают выплату денежных трансфертов в той или иной форме. Меньшая стабильность с трудоустройством, повышение макроэкономических рисков, рост неравенства и волатильность валютных курсов, проявляющаяся независимо от национальных границ, привели к тому, что спрос на социальную защиту стал расти среди представителей среднего класса.

В чём преимущества денежных трансфертов?

Главное преимущество денежных трансфертов с экономической точки зрения состоит в том, что они напрямую не приносят ценовых искажений. Второе преимущество связано с тем, что благодаря денежным трансфертам можно стабилизировать макроэкономическую ситуацию, если размер адресных трансфертов увеличивается в неблагоприятные периоды и сокращается при улучшении ситуации. Кроме того, после того, как административная инфраструктура построена, издержки, связанные с применением программ денежных трансфертов, оказываются гораздо ниже, чем при предоставлении помощи в натуральном выражении. Также следует отметить, что, в отличие от программ субсидий в натуральном выражении, на программы денежных трансфертов обычно не влияют колебания цен на товары или изменение стоимости жизни, что защищает бюджеты таких программ в случае неожиданного повышения инфляции или роста цен на товары.

С точки зрения реципиентов денежные пособия обеспечивают им гораздо большую свободу выбора относительно их использования в целях повышения своего благосостояния, а также обеспечивают большее удовлетворение при любом уровне дохода, чем пособия в натуральном выражении. Кроме того, при получении и использовании «живых» денег гораздо слабее выражен «эффект клейма» в сравнении с предложением схем, при которых не требуется значительного объёма информации – напр.,

отбор на основании определённых категорий, по географическому критерию или с привлечением общественности.

Разработка программы денежных трансфертов в развивающихся странах

В то время как грамотно построенная программа денежных трансфертов способна обеспечить значительное сокращение бедности, неудачно разработанная программа способна принести больше вреда, чем пользы. На основании международного опыта можно выделить некоторые общие характеристики, присущие эффективным программам денежных трансфертов:

- **Тип программы должен соответствовать имеющимся потребностям.** Не существует единого рецепта программ денежных трансфертов, который был бы применим для всех бедных домохозяйств во всех странах. Программы необходимо тщательно привязывать к приоритетным потребностям разных категорий бедных домохозяйств в части материальной помощи и помощи в случае непредвиденных обстоятельств. Как правило, легче всего внедрять и осуществлять программы, которые имеют простую структуру.
- **Отбор бенефициаров.** Стоимость предоставления трансферта можно снизить, а воздействие – усилить благодаря тому, что программы будут нацелены на тех, кто не в состоянии (временно или постоянно) выполнять большой объём работы по сравнению с тем, который выполняется ими сейчас. Нередко в ситуациях, когда формальную оценку дохода и нуждаемости проводить невозможно, отбор бенефициаров превращается в проблему. В качестве действенных вариантов её решения можно предложить схемы, при которых не требуется значительного объёма информации – напр., отбор на основании определённых категорий, по географическому критерию или с привлечением общественности.

- **«Щедрость» программы.** Программы денежных трансфертов в развивающихся странах не обязательно должны быть столь же «щедрыми», что в странах со средним уровнем дохода или в странах с развитой экономикой. Если часть дохода малоимущих домохозяйств уже обеспечивается их деятельностью в неформальном секторе или благодаря частным трансфертам, то денежный трансферт может использоваться для частичного устранения дефицита дохода, а не в целях полного замещения дохода. Кроме того, если размеры пособий невелики, то можно ослабить отрицательные стимулы на стороне предложения труда, которые могут быть спровоцированы излишне щедрыми пособиями.

Поощрение гендерного равенства. Благодаря преодолению гендерного смещения в программах социальной защиты можно добиться серьёзных результатов с точки зрения благосостояния домохозяйств. Имеющиеся данные говорят о том, что когда трансферты получают женщины, эффект смягчения бедности оказывается сильнее, чем в ситуациях, когда трансферты поступают мужчинам. Вот три способа, посредством которых можно стимулировать гендерное равенство: предоставлять семейные пособия женщинам-домохозяйкам (особенно в случае малоимущих неполных семей), выдвигать в качестве условия предоставления пособий требование посещения девочками школы, а также выплачивать социальные пенсии престарелым.

Обеспечение и сохранение политической поддержки. С тем, чтобы сохранять доверие избирателей и не терять политической

поддержки, чрезвычайно важно добиться того, чтобы цели программ были понятны широким слоям населения, а сами программы воспринимались как действенные и обоснованные. Программы, реализация которых неоднократно прерывалась, теряют доверие населения. Для того, чтобы заручиться широкой поддержкой программ денежных трансфертов, может потребоваться предоставлять выгоды не только бедным, но и части небедных домохозяйств.

- **Формирование административного потенциала.** Среди подходов, которые были реализованы в последнее время с целью повысить качество осуществления программ денежных трансфертов – автоматизация, использование современных автоматических кассовых машин, совершенствование учёта, консолидация функций по управлению программой, а также привлечение подрядчиков для выполнения функций, которые более эффективно способен осуществлять частный сектор. В промышленно развитых странах институциональный потенциал, необходимый для осуществления программ денежных трансфертов, был сформирован благодаря разделению функций по выработке стратегии и управлению программой, введению уставов, в которых оговаривались результаты программ, использованию мониторинга программ, проведению консультаций с заинтересованными сторонами, осуществлению активных действий по противодействию мошенничеству в рамках программ, а также внесению изменений в программы с учётом результатов исследований.

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