



## Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

### Системные шоки и социальная защита: роль и действенность программ общественных работ

Каланидхи Суббарао

Июнь 2002 г.

Отдел Социального Обеспечения Населения

Отдел Человеческого Развития

Всемирный банк

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения населения не являются официальными публикациями Всемирного банка. Они представляют первичные и недоработанные результаты анализов, которые служат для стимулирования дискуссий и комментариев; в цитации и использовании данной работы необходимо взять в учет, что информация в данной работе относится вопросам, изложенным в ней. Заключение, интерпретации, и заключения, изложенные в данной работе принадлежат исключительно авторам, и не должны относиться в какой-либо форме ко Всемирному банку, его присоединенным организациям или членам Совета Исполнительных Директоров или странам, которых они представляют.

Бесплатную копию данной работы можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты, по адресу: World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA. Тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org)., или на веб-сайте по адресу: <http://www.worldbank.org/sp>.

**Сборник материалов по вопросам социального обеспечения**

**Системные шоки и социальная защита: роль и  
действенность программ общественных работ**

*Каланидхи Суббарао*

Июнь 2002 г.

Изложенные в настоящем исследовании факты, их трактовка и выводы выражают только точку зрения автора (ов) и не должны приписываться Всемирному банку и входящим в него организациям, а также членам Совета исполнительных директоров или тем странам, которые они представляют.

## Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

Сборник материалов Всемирного банка по вопросам социального обеспечения населения служат 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. Материалы, включённые в сборник, проходят экспертную оценку с целью обеспечения надлежащего качества, однако, формат работы над Сборником гибок и позволяет своевременно отражать важные события в этой сфере.

Данный сборник служит дополнением к учебным материалам ежегодного курса по проблемам социального обеспечения, проводимого в Вашингтоне, О.К., а также к ряду других курсов, предлагаемых Всемирным банком. Составление данного сборника материалов по вопросам социального обеспечения и организация указанного ежегодного курса обеспечиваются совместно подразделением социальной защиты Отдела социальных программ и Институтом Всемирного банка (ИВБ). Институт Всемирного банка также регулярно проводит специализированные региональные курсы в формате дистанционного обучения.

Более подробную информацию о материалах, включённых в данный Сборник, можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты (тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org)). Экземпляры материалов, включённых в Сборник по вопросам социального обеспечения, можно получить в электронном формате по адресу: [www.worldbank.org/poverty/safety](http://www.worldbank.org/poverty/safety). На данном веб-сайте также по мере поступления размещаются переводы данных материалов. Информацию о курсах ИВБ, посвящённых вопросам социального обеспечения, можно получить на сайте: <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

### Материалы, представленные в Сборнике по вопросам социального обеспечения на апрель 2002 года<sup>1</sup>

Тема	Автор
<b>Программы</b>	
Денежные трансферты	Tabor
Продовольственные программы	Rogers and Coates
Ценовые и налоговые субсидии	Alderman
Льготный порядок оплаты услуг в области здравоохранения	Bitran and Giedion
Льготный порядок оплаты жилья и отопления	Katsura and Romanik
Общественные работы	Subbarao
Микрокредитование и неформальное страхование	Sharma and Morduch
<b>Общие вопросы</b>	
Общий обзор	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Децентрализация	de Neubourg
Адресность	Coady, Grosh and Hoddinott
Оценка	Blomquist
Политическая экономия	Graham
Определение уровня государственных расходов	Besley, Burgess, Rasul
Гендерные вопросы	Ezemenari et al
Обеспечение адресности силами местных сообществ	Conning and Kevane
<i>Условия, присутствующие в стране / Целевые группы</i>	
Страны с очень низким уровнем дохода	Smith and Subbarao
Страны с переходной экономикой	Fox
Пенсии, не связанные с отчислениями	Grosh and Schwarz

<sup>1</sup>Перечень материалов, включённых в Сборник, может периодически меняться.

## **Выдержка**

Программы общественных работ являются важным противочикличным инструментом как в развитых, так и в развивающихся странах. В развивающихся странах вообще, и в странах Африки и Азии в частности, программы общественных работ служат существенной стратегической мерой смягчения тех отрицательных последствий для малоимущих сельскохозяйственных производителей и неквалифицированных и низкоквалифицированных работников, которые были вызваны климатическими и системными рисками. Сначала мы рассмотрим обоснование для программ общественных работ в контексте управления социальным риском. Затем будет приведён анализ программ общественных работ в Африке и Азии с точки зрения таких характеристик, как размер заработной платы и трудоёмкость, а также с точки зрения отбора и реализации программ. Используя имеющиеся оценки и данные, мы рассмотрим, являются ли такие программы эффективными по затратам и достигают ли они планируемых целей. В заключительной части приводятся некоторые выводы.

# Содержание

<b>Введение</b> .....	6
<b>Обоснование</b> .....	9
<b>Концептуальные вопросы</b> .....	11
<b>Структурные характеристики: данные по странам</b> .....	13
Структурные характеристики, позволяющие максимизировать выгоды для бедных.....	13
Эффективность по затратам.....	25
Вопросы реализации.....	28
Оценка программ общественных работ: их воздействие на бедность и благосостояние.....	34
Обобщение: как планировать, осуществлять и оценивать программы общественных работ?.....	36
<b>Библиография</b> .....	39
<b>Врезки</b>	
Врезка 1. Каковы основные характеристики удачной программы общественных работ?.....	24
<b>Рисунки</b>	
Рис.1. Участие в ПГТМ.....	15
Рис.2. Сезонные колебания занятости в ПГТМ.....	22
Рис.3. Создание и осуществление программ общественных работ.....	37
<b>Таблицы</b>	
Таблица 1а. Масштабы программ общественных работ в некоторых странах: общенациональные программы.....	8
Таблица 1б. Масштабы программ общественных работ в некоторых странах: программы, осуществляемые социальными инвестиционными фондами (середина 1980-х – начало 1990-х гг.).....	8
Таблица 2. Оплата труда в программе (PW), минимальная заработная плата (MNW) и рыночная заработная плата (MW) в некоторых странах.....	16
Таблица 3. Проекты общественных работ в Западной Капской провинции в Южной Африке: оплата труда неквалифицированных работников в проектах.....	17
Таблица 4. Эффективность по затратам двух гипотетических программ общественных работ при базовых допущениях.....	27
Таблица 5. Предельная вероятность участия в основной индийской программе по борьбе с бедностью в сельских районах.....	35

## Резюме

Программы общественных работ в течение многих лет являются важным инструментом компенсации циклических рисков как в развитых, так и в развивающихся странах. В развивающихся странах вообще, и в странах Африки и Азии в частности, программы общественных работ существенно смягчали те отрицательные последствия для малоимущих сельскохозяйственных производителей и сельскохозяйственных рабочих, которые были вызваны климатическими и системными рисками. Обычно в рамках таких программ неквалифицированным работникам предоставляется краткосрочное трудоустройство в таких проектах, как строительство и ремонт дорог, сооружение оросительной инфраструктуры, посадка леса и сбережение почв. Подобные программы применялись в ряде стран (напр., в Бангладеш, Индии, Эфиопии, Кении, Зимбабве, Южной Африке, Танзании и Гане) для компенсации климатических рисков; недавно (в 1997 г.) они были использованы в Корее в качестве основного инструмента противодействия безработице, вызванной рисками на финансовом рынке. Хотя такие программы собирательно называют программами «общественных» работ, в некоторых странах фактическим их осуществлением занимаются мелкие частные подрядчики, неправительственные организации (НПО) или социальные фонды.

Обоснованием программ общественных работ служат шесть соображений. Во-первых, такие программы обеспечивают бедным доход в периоды кризиса. Во-вторых, в зависимости от времени их осуществления, они позволяют домохозяйствам восполнить дефицит потребления, который может возникнуть во время неблагоприятных сельскохозяйственных сезонов или лет. В-третьих, благодаря удачным программам общественных работ появляется необходимая инфраструктура и тем самым ослабляется проблема выбора между выделением государственных средств на трансферты дохода и государственными расходами на развитие. В-четвёртых, активы длительного пользования, созданные в ходе таких программ, могут оказаться полезными, обеспечивая вторичную занятость по мере появления необходимой инфраструктуры. В-пятых, программы несложно адресовать конкретным географическим районам, где отмечаются высокие уровни безработицы и бедности. Наконец, во многих странах подобные программы стимулировали появление и рост большого числа мелких частных компаний.

Успех каждой программы в немалой степени зависит от её структуры. Важной характеристикой здесь является уровень оплаты труда. Если в программе общественных работ он несколько ниже рыночного уровня оплаты труда неквалифицированных работников, то можно использовать механизм самоотбора участников. Опыт различных стран, который рассматривается в соответствующем разделе, показывает: несмотря на то, что не все правительства одинаково способны устанавливать ставку оплаты труда, позволяющую осуществлять самоотбор, в ряде стран использованы новые подходы к решению этой задачи. Способ осуществления выплат тоже влияет на то, насколько программа отвечает потребностям бедных вообще, и женщин – в особенности. В некоторых странах Африки женщины

предпочитают аккордную оплату, так как это позволяет им совмещать работу по дому с деятельностью, обеспечивающей доход.

Важным фактором, определяющим эффективность программы по затратам, является доля оплаты труда в общей стоимости программы. Данные, рассмотренные в соответствующем разделе, показывают, что достичь более высокой трудоёмкости на практике непросто, даже если имеются распространённые методы производства, основанные на задействовании рабочей силы. Для того, чтобы обеспечить высокую трудоёмкость, не ставя под угрозу качество создаваемых активов, следует внимательно относиться к деталям. Согласно информации о программах общественных работ с точки зрения их эффективности по затратам, такие программы оправданы только в том случае, если их разработчики не забыли о качестве создаваемых активов и их потенциальной возможности создавать «вторичную» занятость. Выгоды от общественных работ в будущем могут стать весьма существенными при условии хорошей разработки и реализации программы; при этом программа окажется эффективной по затратам.

Интерпретировать расчёты эффективности по затратам, приведённые в данной работе, следует с осторожностью. Они учитывают лишь выгоды от трансфертов, поступающих бедным. Выгоды программы с точки зрения снижения риска (благодаря сглаживанию потребления) редко принимаются в расчёт при таком анализе. Это – одна из причин, по которой результаты анализа эффективности по затратам часто кажутся менее высокими. Ещё одним недостатком этих расчётов является то, что в них учитываются только прямые выгоды от трансфертов. Косвенные выгоды (напр., влияние программы на рыночный уровень оплаты труда в сельских районах в краткой и среднесрочной перспективе, а также социально благоприятное воздействие на положение женщин) в имеющиеся оценки выгод и затрат программ общественных работ не включены. Кроме того, при сопоставлении программ общественных работ с другими механизмами трансфертов с точки зрения их эффективности по затратам важно помнить о той экономии административных издержек, которая достигается, помимо прочего, благодаря механизму самоадресования.

Основное ограничение в применении программ общественных работ во многих странах Африки связано с отсутствием в них необходимых, структур знаний и навыков на местном уровне. Эту проблему можно сделать менее острой, если доноры станут координировать свою деятельность и предоставят поддержку для формирования на местах частных структур способных участвовать в подрядной деятельности. Во всех странах (и особенно в государствах Африки, расположенных к югу от Сахары) действенность программ общественных работ можно существенно повысить благодаря гарантированному финансированию, участию общественности, адекватной технической помощи и пониманию характера тех социальных структур и сообществ, где осуществляются проекты.

# Системные шоки и социальная защита: роль и действенность программ общественных работ

*Каланидхи Суббарао, ведущий экономист (социальная защита) и Отдел социальных программ по Африке<sup>1</sup>*

## Введение

Программы общественных работ<sup>2</sup> в течение последнего века являются важным инструментом компенсации циклических рисков как в развитых, так и в развивающихся странах. В Англии трудоустройство в рабочих домах, которое после принятия в стране в 1834 году Акта о поправках к Закону о бедных стало для трудоспособного малоимущего населения единственным вариантом помощи, задействовало явный механизм самоотбора; задачей являлось «предоставлять оплату и условия, каковые были бы менее благоприятными, чем худшая имеющаяся альтернатива» (Himmelfarb, 1984). В ряде стран Запада различные виды программ общественных работ вводились в годы депрессии (1931-36) и затем в периоды менее серьезных экономических спадов. В большинстве государств Южной Азии такие программы появились в 1950-е годы; в них оплата работ осуществлялась продовольствием, которое предоставлялось западными странами. Сегодня подобные государственные программы осуществляются в регионе уже с денежной оплатой и является вариантом краткосрочного трудоустройства с низкой оплатой. Кроме того, во время недавнего финансового кризиса в Корее в 1997-98 гг. программы общественных работ составляли важный элемент системы социального обеспечения.

Программы общественных работ обычно предполагают предоставление кратковременной низкооплачиваемой работы неквалифицированным и низкоквалифицированным работникам в трудоёмких проектах, например, при строительстве и ремонте дорог, сооружении оросительных систем, посадке леса и проведении почвозащитных мероприятий. Эти программы в настоящее время рассматриваются как средство оказания материальной помощи бедным в трудные периоды, а не как способ возвращения безработных на рынок труда. Выводы, которые можно извлечь из программ общественных работ, актуальны для всех стран,

---

<sup>1</sup> За множество ценных замечаний и предложений по прежнему варианту статьи я хотел бы выразить благодарность Джону Бломквисту, Полли Джоунз и Джулии Ван Дормелен. Для данного раздела полезными оказались и наши неформальные обсуждения с Аланом Гелбом.

<sup>2</sup> В данном разделе термины «программы общественных работ» (public works programs) и «программы в рамках системы социального обеспечения, стимулирующие получателей выплат браться за любую работу» (workfare programs) используются как взаимозаменяемые. Оба термина обозначают программы, в которых условием получения выплаты/пособия участниками является выполнение определённой работы. Эти программы обеспечивают временное трудоустройство при более низкой ставке оплаты труда и широко используются как средство борьбы с бедностью.

существующих в условиях риска, и особенно – для стран Африки, расположенных к югу от Сахары, и для государств Азии; дело в том, что такие программы потенциально могут быть очень полезны бедным для преодоления неблагоприятных последствий ковариативных рисков, вызванных климатическими и системными шоками. В ряде стран эти программы осуществлялись в общенациональном масштабе; в других они являлись лишь компонентом стратегии, охватывавшей несколько секторов, которая осуществлялась, например, социальными инвестиционными фондами. В Таблице 1 приведена информация о масштабах применения программ общественных работ в некоторых развивающихся странах.

**Таблица 1а: Масштабы программ общественных работ в некоторых странах: общенациональные программы**

<i>Страна</i>	<i>Человеко-дней</i>
Ботсвана (1992-93)	7 млн. человеко-дней
Гана (1988-91)	0,5 человеко-дней [?]
Кения (1992-93)	0,6 человеко-дней [?]
Индия (Национальная) (1994)	800-900 человеко-дней
Чили (1987)	40-45 человеко-дней
Египет	27-30 человеко-дней
Аргентина (1998-2000)	400000 человек

*Источник: World Bank (1994) and Subbarao (1997).*

**Таблица 1б: Масштабы программ общественных работ в некоторых странах: программы, осуществляемые социальными инвестиционными фондами (середина 1980-х – начало 1990-х гг.)**

<i>Страна и программа</i>	<i>Созданная занятость</i>
Боливия: FSE	731 000 человеко-месяцев
Гондурас: ZIF	140 000 человеко-месяцев
Сальвадор: FIS	55 400 человеко-месяцев
Перу: FONCODES	24 500 человеко-месяцев
Панама: FES	28 000 человеко-месяцев
Никарагуа: FISE	73 000 человеко-месяцев

*Источник: World Bank (1994) and Subbarao (1997).*

В разных странах существуют значительные различия в значимости и масштабах программ общественных работ (известных также как «программы в рамках системы социального обеспечения, стимулирующие получателей выплат братья за любую работу»). Термин «общественные работы» нередко создаёт впечатление, что такие программы осуществляются государством для «создания» рабочих мест. Действительно, такая ситуация имела место в большинстве стран бывшего Советского Союза и Восточной Европы, где эти программы понимались как программа

«дотирования заработной платы», - т.е., государство полностью брало на себя выплату заработной платы с тем, чтобы стимулировать частных предпринимателей и государственные предприятия нанимать больше работников и тем самым «решать» проблему безработицы. Эта точка зрения постепенно меняется; напр., в ряде республик Центральной Азии пытаются проводить программы общественных работ в виде краткосрочных программ трансфертов для бедных по южноазиатской модели.

В последние годы из-за изменения порядка осуществления программ общественных работ слово «общественные» в их названии стало несколько неверно отражать их сущность. При «старом» подходе за финансирование и реализацию программ обычно отвечали департаменты общественных работ в составе центрального правительства. В итоге этим программам были свойственны недостатки других централизованных инициатив, в том числе – формирование крупных бюрократических структур, низкая подотчётность и недостаточные консультации с местными жителями и органами власти при отборе и реализации проектов. В последнее время в ряде стран «поставщик» или «финансист» программы (как правило, государство, но также и НПО и международные организации, оказывающие помощь, например, Всемирная продовольственная программа) часто отделены от «исполнителя», в качестве которого могут выступать либо отраслевые министерства, либо частный подрядчик, НПО или социальный инвестиционный фонд.

В данной работе мы сначала кратко рассмотрим обоснование для проведения программ общественных работ в развивающихся странах. Затем будет представлен анализ концептуальных вопросов. В следующем разделе я буду говорить о структурных характеристиках этих программ, останавливаясь на «реальном» опыте стран по каждой из таких характеристик. Проблемам реализации и вопросам финансирования посвящён дальнейший раздел, после которого представлен краткий обзор имеющихся данных о затратах и выгодах программ общественных работ, а также об их влиянии на распределение. В заключительной части показаны некоторые общие соображения относительно того, как следует планировать, осуществлять и оценивать такие программы.

## **Обоснование**

В основе аргумента в пользу применения программ общественных работ, высказывавшегося в Англии 19-го века, лежали этические аспекты работы, которая обычно предполагала грязный и тяжёлый ручной труд. В годы Великой депрессии потребность в такого рода программах объяснялась главным образом макроэкономическими соображениями, а именно необходимостью восстановить совокупный спрос. Однако, в настоящее время во многих странах с низким доходом обоснование для использования программ общественных работ сильно отличается от тех соображений, которыми руководствовались в прошлом на Западе.

В странах с низким доходом программы общественных работ предпринимаются для решения четырёх задач:

- Во-первых, эти программы должны обеспечить трансферты бедным. Размер такого трансферта должен равняться уровню оплаты труда за вычетом любых издержек, связанных с участием работника в программе. В странах с высокой безработицей трансферты, предоставляемые подобными программами, могут предупредить ухудшение ситуации с бедностью, особенно в периоды структурных реформ или перехода к новому экономическому укладу.
- Во-вторых, эти программы (в зависимости от времени их осуществления) могут также обеспечить их участникам сглаживание или стабилизацию потребления. Эффект стабилизации главным образом достигается благодаря сокращению риска того, что домохозяйства столкнутся со снижением объёмов потребления в неблагоприятные для занятости сельскохозяйственные сезоны. Напр., если программа осуществляется в такой сезон, когда спрос на рынке труда низок, работники, занятые в ней, получают определённый доход и, соответственно, их потребление будет сглажено. Любому государственному вмешательству, снижающему риск голода для лиц, находящихся на грани бедности, должно придаваться большое значение.
- В-третьих, подобные программы (при условии их удачной разработки) могут помочь в создании необходимой физической инфраструктуры. Например, благодаря известной Программе гарантий трудоустройства в штате Махараштра в Индии, которая действует уже более тридцати лет, удалось построить немало объектов оросительной инфраструктуры и сельских дорог в этом штате. Некоторые из долговечных активов, созданных в рамках программы, обеспечили (или могут обеспечить) дополнительную вторичную занятость.
- В-четвертых, такие программы можно проводить в конкретных географических районах, где отмечаются высокие уровни безработицы и бедности. Бедные районы и сообщества могут получать от программы выгоды напрямую (в виде трансфертов) и косвенно, - в виде физических активов, которые созданы и(или) поддерживаются в рамках программы. В этом смысле удачные программы общественных работ могут способствовать экономическому росту менее благополучных регионов.

Кроме того, программы общественных работ могут дать иные (нередко непреднамеренные) «дополнительные эффекты». Например, такие программы могут стимулировать самостоятельность местных сообществ, укрепляя местные органы власти и другие институты. При условии тщательной проработки (см. раздел 4) программа может способствовать участию женщин и наделению их правами. Также во многих странах подобные программы помогли созданию и становлению многих мелких частных фирм, а в некоторых странах в реализации программ общественных работ принимают участие НПО и частный сектор. Наконец, следует упомянуть связь между программами общественных работ и продовольственной безопасностью домохозяйств. Во многих странах Африки и Южной Азии такие программы осуществлялись в форме «продовольствие за работу»: оплата труда производилась продуктами питания, которые обычно предоставлялись донорами. Даже сейчас в ряде проектов, осуществляемых донорскими организациями (напр., Всемирная

продовольственная программа) во многих африканских странах присутствуют программы общественных работ, где в виде заработной платы выдают продовольствие; цель такого подхода – обеспечить продовольственную безопасность бедных домохозяйств.

Таким образом, в странах с низким уровнем дохода программы общественных работ преследуют *несколько* целей, в том числе – предоставление временных трансфертов бедным, сглаживание потребления, обеспечение продовольственной безопасности домохозяйств, создание активов и содействие развитию бедных регионов. Эти программы часто рассматриваются как необходимый компонент в преодолении населением климатических рисков, которые присутствуют во многих странах Африки и Азии.

## **Концептуальные вопросы**

Выгода от *трансферта* равна оплате труда работника, получаемой благодаря участию в программе, за вычетом всех издержек, связанных с участием (напр., стоимость проезда), и того заработка, который мог бы быть получен в другом месте работы. Если издержки участия и доход из иных источников незначительны, и если программа не влияет на рынок труда и структуру рыночной заработной платы, то выгода от трансферта должна примерно соответствовать оплате труда в программе, помноженной на продолжительность участия в ней. На деле эти допущения редко оказываются верными. Напр., издержки участия и недополученный заработок редко равны нулю. Для того, чтобы попасть на место осуществления работ, большинству работников приходится преодолевать пешком значительные расстояния или нести расходы на транспорт. В отсутствие такой схемы работники обычно бывают заняты в течение нескольких дней на других работах, которые они бросают после того, как в проекте общественных работ им предоставляется более долгосрочное трудоустройство. Помимо этого, (если только масштаб такого проекта не является очень ограниченным), программа скорее всего будет провоцировать рост рыночной заработной платы, и при этом чистый трансферт (*непосредственные* выгоды от оплаты труда в программе плюс *косвенные* выгоды в виде приращения рыночной заработной платы, вызванного программой) может оказаться выше, чем оплата труда в программе. Поэтому чистые выгоды от трансферта могут быть выше или ниже заработной платы, предусмотренной в программе, - в зависимости от того, какое влияние программа оказывает на размер оплаты труда, недополученный заработок и издержки, связанные с участием.

С тем, чтобы задействовать механизм самоотбора в программу, желательно сохранять размер оплаты труда в программе невысоким, - т.е. он должен быть несколько ниже, чем существующая рыночная заработная плата неквалифицированных работников. Низкая заработная плата будет способствовать тому, что общие показатели участия будут невысокими, и в то же время привлечёт в программу больше *бедных* работников, - больше, чем в ситуации, когда оплата труда

была бы выше. Поскольку бюджет жёстко задан, благодаря низкой оплате труда можно избежать нормирования рабочих мест. Таким образом, низкая заработная плата в программе имеет несколько достоинств. Вместе с тем, её низкий уровень будет также означать, что каждый (бедный) участник будет получать меньше в виде трансферта.

Наконец, в ряде ситуаций бедные могут нести транзакционные издержки, из-за которых размеры поступающих им выгод могут стать ещё меньше. Например, если для структур, осуществляющих программу, и для институциональной базы характерна коррупция и утечка средств, бедным участникам программы для того, чтобы продолжить своё участие в ней, придётся «делиться» своей заработной платой с организаторами программы; это может ещё больше сократить трансферты, поступающие из программы. Конкретные детали реализации, институциональная база и общая эффективность управления программой также сильно влияют на совокупный размер трансфертов, идущих участникам.

Сумма *совокупных* трансфертов, поступающих *всем* участникам, будет выше по мере увеличения продолжительности занятости в программе и доли оплаты труда в общей стоимости программы. Последние два параметра (доля оплаты труда и продолжительность занятости) колеблются в зависимости от типа осуществляемого проекта. Как будет показано в последующих разделах, в разных странах имеются разнообразные варианты как доли оплаты труда в общей стоимости программы, так и продолжительности участия.

*Потенциальный* прирост благосостояния от программ общественных работ также зависит от *источника* финансирования. Если программа полностью финансируется из средств, поступающих в виде помощи, трансферт работникам становится *чистым дополнением* других выгод, которые поступают от программ, финансируемых из общих бюджетных поступлений. Вместе с тем, если программа финансируется из бюджетных поступлений, важно проанализировать гипотетическую альтернативную ситуацию, - т.е., какие выгоды могли бы получить участники при условии расходования того же объёма бюджетных средств на иные нужды. Также полезно знать, не была ли программа общественных работ введена или расширена *за счёт* других мер, обеспечивающих бедным выгоды, не связанные с работой, - таких, как образовательные услуги или услуги стационарной медицинской помощи. Такую гипотетическую альтернативную ситуацию обычно довольно редко можно оценить эмпирически, однако, при попытке вывести *истинные* выгоды от программы общественных работ важно учитывать источник её финансирования.

Выгоды в виде *стабилизации дохода* отражают «страховую» функцию, осуществляемую программой. Их поступление зависит от времени осуществления программы. В обществах, где главную роль играет сельское хозяйство, доход домохозяйства колеблется в зависимости от сезонных действий. В периоды низкого спроса на труд и в засушливые годы бедные домохозяйства нередко подвержены катастрофическому сокращению потребления и питания. Программа общественных

работ, осуществляемая в регионах, наиболее пострадавших от засухи или сезонного спада в экономической деятельности, может обеспечить выравнивание потребления для бедных; тем самым значительно сокращается риск, которому они подвержены. Стабилизация дохода бедных предотвращает острый кризис и позволяет им не распродавать своё имущество в периоды или годы неурожая. Иначе говоря, выгоды от программы общественных работ при устранении неблагоприятных последствий могут оказаться столь же важными, что и трансферт дохода бедным домохозяйствам, не имеющим других вариантов получения дохода, или не располагающим средствами для страхования от риска. Вместе с тем, не всегда имеется возможность осуществить программу именно в те периоды, когда бедные скорее всего будут страдать от дефицита потребления. Например, во время периода дождей, когда замирает вся экономическая деятельность, условия могут не позволить осуществить такую программу (особенно в отдалённых деревнях), и поэтому программа общественных работ будет не самым оптимальным инструментом защиты бедных в «голодный» сезон.

## **Структурные характеристики: данные по странам**

В данном разделе будут рассмотрены структурные характеристики программ общественных работ; этому посвящены три подраздела. В первом речь идёт об использовании механизма самоадресования и о том, как максимизировать выгоды, поступающие участникам. Второй посвящён проблемам повышения эффективности программ по затратам, а третий - тому, как осуществлять подобные программы. В первых двух подразделах рассматриваются лишь крупные программы общенационального уровня, в то время как в третьем мы затрагиваем и менее масштабные программы, осуществляемые силами социальных инвестиционных фондов<sup>3</sup>.

### ***Структурные характеристики, позволяющие максимизировать выгоды для бедных***

Имеются четыре важные характеристики программ общественных работ, которые следует тщательно продумывать при разработке программы, чтобы обеспечить малоимущему населению максимальные выгоды: размер оплаты труда, форма оплаты труда, продолжительность и время осуществления общественных работ, а также их трудоёмкость.

*Уровень оплаты труда.* Оплата труда – один из ключевых элементов для определения того, насколько удачно будет работать механизм самоотбора бедных в программу, и, таким образом, того, как программа повлияет на распределение. Самоотбор лучше всего достигается тогда, когда предлагаемая оплата труда в

---

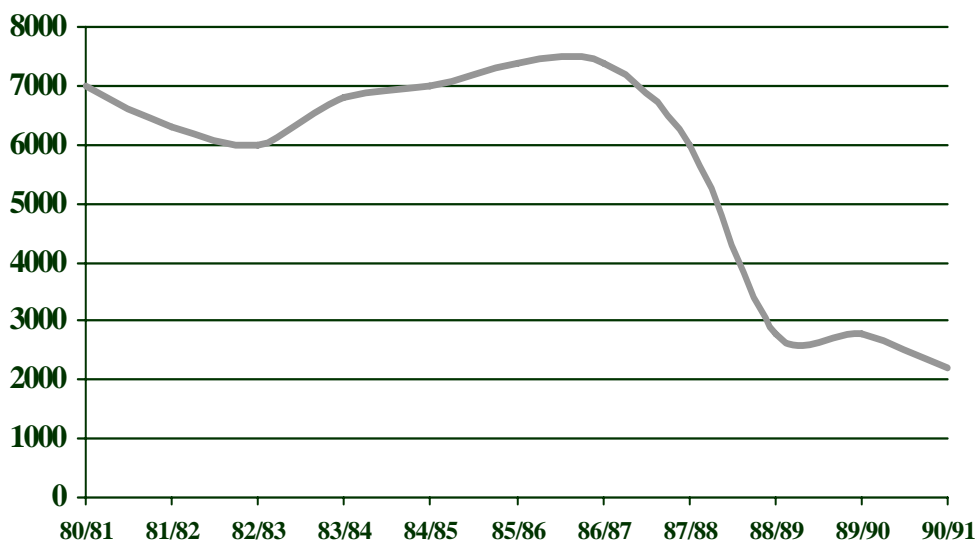
<sup>3</sup> Подробная информация о структурных характеристиках или эффективности по затратам программ, осуществляемых силами социальных инвестиционных фондов, отсутствует.

программе общественных работ несколько ниже рыночной, - т.е. когда уровень оплаты труда в программе достаточно низок, чтобы привлекать в неё только бедных. Не всем странам одинаково удавалось установить оплату труда в программе на уровне ниже рыночного. В некоторых странах правительство не смогло установить её на уровне ниже минимальной заработной платы; кроме того, официальная минимальная заработная плата нередко выше, чем рыночная заработная плата в неформальном секторе и сельском хозяйстве, где обычно и заняты бедные. В подобных случаях если минимальная заработная плата оказывается выше равновесной и соблюдение её выплаты жёстко контролируется, единственным доступным вариантом для программ общественных работ будет устанавливать уровень оплаты труда ниже, чем минимальная заработная плата (и поощрять самоадресование).

То, удаётся ли программе охватить бедных, установив уровень оплаты труда за общественные работы ниже минимальной заработной платы, зависит от того, действительно ли эта минимальная заработная плата является самой низкой на рынке. Это прекрасно видно на опыте Программы гарантий трудоустройства в индийском штате Махараштра (ПГТМ). В рамках этой программы каждому зарегистрированному участнику «гарантировалось» трудоустройство с минимальной заработной платой в радиусе 5 км от места проживания. Программа оказалась чрезвычайно успешной и привлекла к работе значительное число бедных (особенно женщин). Сразу после введения программы в 1973 г. оплата труда в ней равнялась минимальной заработной плате и была достаточно низкой, чтобы стимулировать самоотбор бедных в программу. В 1988 г. размер минимальной заработной платы был увеличен вдвое, из-за чего пришлось в два раза увеличивать оплату труда в программе. В результате этого резко сократилось количество человеко-дней занятости (Subbarao 1993 and 1997). В 1996 г. правительство Аргентины в условиях высокой безработицы приступило к реализации государственной программы общественных работ, получившей название «Trabajar»; в рамках этой программы бедным предоставлялась кратковременная оплачиваемая работа. Главным механизмом обеспечения адресности стала низкая заработная плата наряду с порядком отбора проектов, в котором приоритет отдавался бедным регионам. В программе приняло участие свыше 400 000 человек; они были заняты в 16 000 проектов, многие из которых реализовывались в бедных районах. В 2000 г. установление и сохранение низкой заработной платы представляло особую задачу в Аргентине. В целях стимулирования самоотбора месячный размер оплаты труда был сокращён с 200 до 160 песо, что ниже минимальной заработной платы. Препятствий юридического плана не возникло, так как отношения между «работником» и «осуществляющей структурой» не подпадали под характеристику трудовых. Напр., выплаты работникам называют не «заработной платой», а «социальной или экономической помощью». Вместе с тем, для реализации проектов в Аргентине потребовались также квалифицированные и полуквалифицированные работники. Эту проблему решили, наняв в каждом проекте квалифицированных работников в качестве «прорабов» и предусмотрев для них несколько большую оплату труда. Разумеется, в аргентинской программе низкий уровень оплаты труда позволил задействовать механизм самоадресования бедных, а географический принцип отбора

позволил направить существенные выгоды бедным домохозяйствам, проживавшим в неблагоприятных районах, где и осуществлялись проекты.

**Рисунок 1: Участие в ПГТМ**



*Источник:*

Данные исследования, проведённого Datt and Ravallion (1994), подтверждают, что пересмотр заработной платы в сторону её повышения в 1988 году привёл к нормированию рабочих мест и подорвал «гарантию» трудоустройства, которую ожидали от программы. После повышения заработной платы в 1988 году Gaiha (2000 г.) также отмечал, что снизились показатели адресности. В программу пришли участники с относительно более высоким уровнем благосостояния, а часть бедных была «вытеснена». Аналогичным образом, в Танзании и Ботсване из-за уровня оплаты труда в программе, превышавшего рыночную минимальную заработную плату за сопоставимый неквалифицированный труд, пришлось нормировать число рабочих мест, особенно в периоды засухи, когда потребность бедных в участии была максимально высокой (Teklu, 1994). В Буркина-Фасо, Сенегале и Шри-Ланке оплата труда в программе была ниже существовавшей в этих странах рыночной заработной платы неквалифицированных работников.

В Таблице 2 показаны различия между странами в размерах оплаты труда в программах по сравнению с рыночной и минимальной заработной платой. В Чили оплата труда в программе составляла примерно 70 процентов от минимальной заработной платы, что стимулировало самоадресование бедных. Почти четверть участников составили женщины. В Кении оплата труда в программе была равна минимальной заработной плате, которая обычно оказывалась значительно выше, чем

существующая рыночная. На Филиппинах оплата в программе на 25 процентов превышала заработную плату в сельском хозяйстве. Пример этой страны особенно интересен с точки зрения структуры. Здесь *денежная* оплата в программе равнялась минимальной заработной плате. Но помимо денег каждый участник получал также определённые натуральные «выплаты» в виде продовольствия, так что общий размер получаемой оплаты (денежной и натуральной) оказывался значительно выше, чем рыночная «цена» неквалифицированного труда. Неудивительно, что программа стала привлекательной для большого числа небедных (Subbarao et al, 1995).

**Таблица 2: Оплата труда в программе (PW), минимальная заработная плата (MNW) и рыночная заработная плата (MW) в некоторых странах**

<i>Страна/Программа</i>	<i>PW в отношении к MNW и(или) MW</i>
1. Бангладеш: работа за наличную оплату, 1991-92 гг.	PW<MW
2. Индия: (а) платные общественные работы, JRY, 1991-92 гг.	PW=MNW>MW
(b <sub>1</sub> ) ПГТМ: до 1988 г.	PW=MNW<MW
(b <sub>2</sub> ) После 1988 г.	PW=MNW>MW
3. Пакистан: IGPRА* III, 1992 г.	PW<MW
4. Филиппины: работа за наличную оплату, 1990 г.	PW>MW
«Продовольствие за работу», 1987 г.	PW**>MW
5. Ботсвана: работа за наличную оплату	PW<MNW, но >MW
6. Кения: работа за наличную оплату, 1992-93 гг.	PW=MNW>MW
7. Чили: работа за наличную оплату, 1987 г.	PW<MNW=MW
8. Аргентина (а) 1997-2000 гг.	PW = MNW<MW
(b) 2000 г.	PW<MNW<MW
9. Корея: 1998 г.	PW=MNW<MW
10. Таиланд 1998 г.	PW=MNW
11. Индонезия (пересмотренная программа, 1999 г.)	PW<MW

*Источник:* Subbarao (1997 and 1999); Ravallion (2000).

Следует отметить также и опыт Южной Африки. Данные по 101 проекту общественных работ в Западной Капской провинции представлены в таблице 3. Видно, что менее 36 процентов таких проектов смогли предложить оплату ниже рыночного размера оплаты труда неквалифицированных работников. В одних районах решить соответствующую задачу удавалось лучше, в других это было менее успешно. Напр., в проектах создания лесонасаждений оплата труда была ниже рыночной, а в строительных проектах – нет. Причины таких различий до конца не ясны, однако можно предположить, что в строительстве заработная плата обсуждается более активно, и (или) в такие проекты удавалось привлекать работников, только предлагая им более высокую оплату. Исследование Adato et al. (1999) подтверждает, что процесс

установления заработной платы в Южной Африке чрезвычайно сложен и весьма неодинаков в зависимости от района и проекта. В целом, как считают авторы проведенных исследований, доведение до общественности информации о более широких целях проектов общественных работ позволило работникам понять, почему предлагаемая оплата труда столь низка.

**Таблица 3: Проекты общественных работ в Западной Капской провинции в Южной Африке: оплата труда неквалифицированных работников в проектах**

<i>Программа</i>	<i>Доля проектов с оплатой труда ниже рыночной заработной платы в регионе</i>	<i>Количество проектов</i>
Все проекты	0,356	101
Очистка и озеленение	0,800	10
PWP на базе местного сообщества	0,389	18
PWP-/CEP на базе местного сообщества	0,091	22
FWCP-Водоснабжение [?]	0,357	14
PILOT-Nat Dept PW	0,000	2
Транспорт-RDP	0,167	6
WCEDF-NEF	0,448	29

*Источник:* Adato et al. (1999).

В Корее программы общественных работ вводились дважды: до периода экономического бума и после финансового кризиса 1997 года. В 1970-е годы в рамках первой такой программы обеспечивалась временная занятость при существовавшей тогда рыночной оплате труда неквалифицированных работников. Программа предусматривала осуществление ряда проектов в области инфраструктуры, особенно дорожного строительства. Когда в конце 1970-х – начале 1980-х годов в экономике наступил период подъема, рыночная «цена» работников резко выросла. В результате программа сохранила свою привлекательность только для самых пожилых и наименее активных работников. Это отрицательно сказалось на её производительности; также она стала менее полезна в деле создания полезных активов. Программа была закрыта; задача поддержки престарелых была перенесена главным образом на их расширенные семьи и программу небольших денежных пособий. Время введения и прекращения программы было выбрано правительством Кореи идеально.

Столь же удачными были действия правительства при повторном введении программы низкооплачиваемых общественных работ в начале 1998 года после финансового кризиса; программа была призвана смягчить последствия резкого роста безработицы и бедности. В Корее очень тщательно подошли к разработке этой программы. Оплата в ней была установлена на уровне, который был чуть ниже рыночной заработной платы для неквалифицированных работников. Во время кризиса

уровень рыночной заработной платы снизился. По мере этого правительство предпринимало ряд мер с тем, чтобы корректировать оплату в программе общественных работ в сторону понижения. Почему Корею удалось решить такую задачу?

В Корею уровень минимальной заработной платы, установленный в начале 1980-х годов, никогда не пересматривался в сторону повышения. После периода экономического бума рыночная заработная плата в стране резко увеличилась и стала в несколько раз превышать размеры установленной законом минимальной заработной платы. Действительно, практически никого из работников не волновал фактический уровень минимальной заработной платы, который оставался очень низким. С наступлением кризиса рыночная заработная плата сократилась для всех категорий работников; тем не менее, для неквалифицированных работников рыночная заработная плата в период кризиса была чуть выше, чем (низкая) минимальная заработная плата. В таких условиях при снижении уровня рыночной заработной платы правительству было несложно скорректировать оплату труда в программе общественных работ в сторону понижения, поскольку она оказалась чуть выше установленной законом минимальной заработной платы (Subbarao, 1999).

Опыт Таиланда отличался от корейского. В период экономического бума в Таиланде постоянно повышали уровень минимальной заработной платы с тем, чтобы привлечь работников из слаборазвитых районов Северо-востока страны в Бангкок и трудоустроить их в сфере строительства. Когда в конце 1997 года наступил кризис, рыночная заработная плата не могла быть соответственно снижена из-за высокой минимальной заработной платы. По той же причине оплата труда в программах общественных работ вводилась при относительно высокой минимальной заработной плате. Эффективность программ с точки зрения адресности и воздействия на бедность неизвестна.

Краткий обзор опыта стран показывает, что несмотря на возможные трудности с установлением оплаты труда в программах общественных работ в размере ниже рыночного уровня заработной платы для неквалифицированных работников, в некоторых странах удалось решить эту задачу. В разное время ряд стран (среди которых – Индия, Аргентина, Чили, Корея и Южная Африка) смогли установить оплату труда в программе на таком уровне, который стимулировал самоотбор (при котором большая часть выгод поступала бы бедным) и в то же время позволял при необходимости привлекать квалифицированных работников, предлагая им чуть более высокую заработную плату. Многое зависит от конкретных условий в стране, однако представляется, что есть возможность использовать нетрадиционные подходы. Вообще, вероятность установления оплаты в программе на нужном уровне зависит от реакции тех сообществ, где осуществляются проекты, а также от соображений политической экономии на национальном уровне. Примером здесь может служить опыт Аргентины, где на местах получили возможность устанавливать более низкую оплату, чем в общенациональной программе. Несколько провинций Аргентины воспользовались этим, чтобы расширить потенциальное участие в программе

малоимущего населения, поскольку такой подход соответствовал местной ситуации на рынке труда. Очевидно, что возможность гибкого подхода повышает шансы установления верного уровня оплаты труда.

Вместе с тем, в ряде стран соображения политической экономии на национальном уровне могут служить жёстким препятствием для установления оплаты труда на достаточно низком уровне, стимулирующем самоотбор. Часто серьёзным препятствием к установлению низкой оплаты в программах общественных работ служит прежняя история стран (напр., в странах Восточной Европы и Центральной Азии, где в прошлом главный акцент делали на права работников, где присутствовало сильное профсоюзное движение и общее отрицательное отношение к снижению заработной платы даже в периоды неблагоприятной экономической конъюнктуры). С другой стороны, в странах, где быстрыми темпами идёт процесс децентрализации, установление достаточно низкого уровня оплаты труда возможно в том случае, если общественность обладает полной информацией о целях программы, и если соответствующие решения принимают сами сообщества; при этом работники (живущие в этих сообществах) видят положительный аспект низкой заработной платы (Adato et al, 1999). В любом случае для того, чтобы процесс установления оплаты труда был приемлем для работников, а также организаторов программы и органов, отвечающих за её реализацию, он должен быть «прозрачным».

При разработке программ общественных работ часто возникает следующий вопрос: насколько низкой должна быть оплата труда? На самом деле, теоретически «оптимального» уровня не существует. Вместе с тем, на практике приемлемым может оказаться любой уровень, который будет чуть ниже существующей на рынке заработной платы для неквалифицированных работников. При этом важно помнить, что оплата труда в программе не должна быть низкой настолько, чтобы участие в такой программе носило «эффект клейма», и чтобы программа воспринималась как средство спасти от голода «бедных, но гордых» людей (это стало одной из проблем при введении в 1834 году системы работных домов в соответствии с Законом о бедных (Lipton, 1996).

*Форма оплаты труда.* Оплата может осуществляться в денежной или в натуральной форме, может устанавливаться подённая или сдельная оплата. Идеальной формой оплаты является денежная, так как при этом участники программы могут тратить свой скромный заработок наиболее оптимальным образом. Однако, наличие продовольственной помощи нередко делает более предпочтительным натуральную оплату труда. Оплата труда в ранних программах общественных работ в Индии и Бангладеш осуществлялась главным образом в натуральной форме в виде основных продуктов питания, которые предоставлялись донорами. В настоящее время практика оплаты основными продовольственными продуктами сохраняется в ряде стран, особенно в странах Африки, расположенных к югу от Сахары. Проблема при такой форме оплаты очевидна: продовольствие неудобно перевозить, оно обходится дорого (сборы за перевалку) и весь механизм требует существенного надзора. Преимущества в виде «самоадресования» или более высокой адресности проявляются не всегда. В

Лесото и Замбии при выплате 50 процентов заработной платы в натуральной форме (в виде продовольствия) в проектах приняли участие больше женщин, чем мужчин (Subbarao et al, 1997). Учитывая ту роль, которая принадлежит женщинам в обеспечении продовольственной безопасности домохозяйств, подобная практика может иметь в Африке существенные косвенные выгоды. С другой стороны, в ряде других стран как мужчины, так и женщины требовали, чтобы оплата им предоставлялась в денежной форме.

Сдельные и аккордные платежи представляются особенно привлекательными для женщин (Dev, 1996 and Subbarao et al, 1997). При повременной системе оплаты, когда размер оплаты частично зависит от времени, необходимого для производства результата, лица, которым может требоваться (или которые предпочитают) больше времени для производства единицы продукции, нередко исключаются из программы либо просто не принимают в ней участия. При сдельной оплате в работе могут участвовать сразу несколько членов многочисленной бедной семьи, - что также является преимуществом. Аккордная оплата позволяет женщинам из бедных семей гибко распоряжаться своим временем для выполнения своих многочисленных обязанностей по ведению домашнего хозяйства. Теоретически, аккордная оплата вознаграждает и поощряет высокую производительность труда. В некоторых странах Африки женщины предпочитают такой вид оплаты, так как это позволяет им совмещать работу по дому с деятельностью, обеспечивающей доход.

Вместе с тем, опыт показывает, что аккордной оплате свойственны и недостатки. В Южной Африке работники не понимали, как определяется объём работ, не могли разобраться в причитающихся им чеках и считали, что им недоплачивают (Adato et al., 1999). Одной из серьёзных проблем было то, что работники осуществляли масштабные подготовительные работы, которые не засчитывались в основное задание. Обследования с участием общественности в Южной Африке показали, что отсутствовало понимание того, что означает термин «аккордная оплата». Таким образом, при использовании подобного механизма возможны существенные административные проблемы.

Приведённый выше анализ подчёркивает необходимость адаптации формы оплаты к местным условиям и потребностям и введения гибких требований с точки зрения сроков исполнения работы. Местные организации, представляющие бедных, могут помочь планирующим программы структурам лучше разобраться в том, как люди представляют собственные потребности, и, благодаря этому, создать такую систему оплаты, которая обеспечивала бы максимальное участие бедных вообще и женщин – в частности.

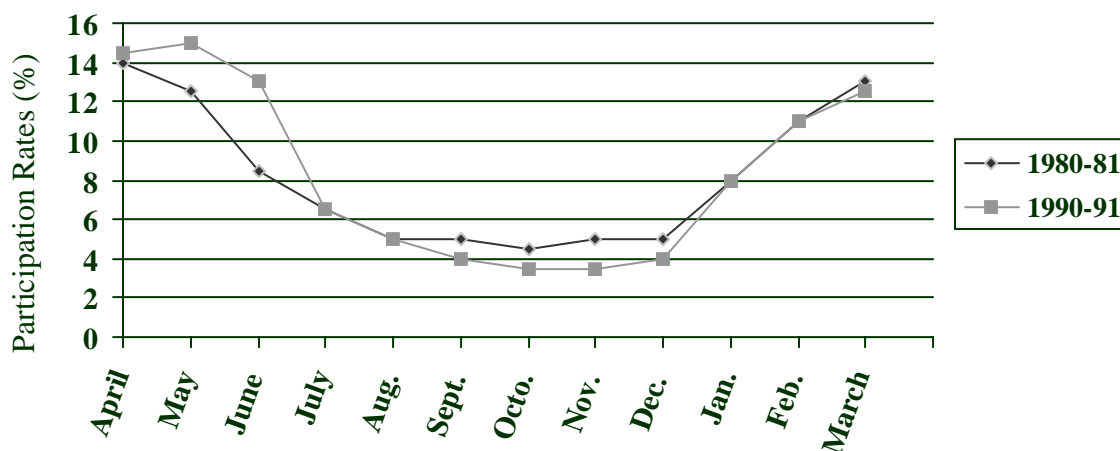
*Продолжительность и время проведения программ общественных работ.* Сколько человеко-дней работы из расчёта на домохозяйство должна обеспечивать программа общественных работ? Это зависит от: (а) продолжительности и периодичности климатического (или системного) риска в данном регионе, (б) степени незастрахованного риска, с которым сталкиваются бедные, (в) величины дефицита

дохода. Опыт различных стран показывает, что программы общественных работ играют важную роль в регионах или странах, которые периодически страдают от засухи. Поскольку программа общественных работ может проводиться по географическому принципу, она может дать выгоды малоимущему населению, проживающему в конкретном районе, подверженном засухе. Бедным сложно застраховаться на случай рисков, как природных, так и идиосинкразических. Напр., в очень немногих странах бедные сельскохозяйственные производители и безземельные работники застрахованы на случай засухи и других природных рисков, и потому степень «незастрахованного риска» для большинства бедных домохозяйств оказывается очень высокой. В странах и районах, где степень незастрахованного риска высока, а дефицит дохода велик, бедные могут сильно зависеть от программы общественных работ, поскольку она обеспечивает им существенные выгоды в виде «устранения неблагоприятных последствий риска».

Данные о том, какие объемы занятости из расчёта *на одного человека в год* обеспечивались прежними и нынешними программами общественных работ, найти непросто. Большинство имеющихся данных показывают *общее* количество человеко-дней занятости, однако, из них невозможно вывести показатели занятости *на человека* или *на домохозяйство*. Отсутствуют также данные (исходя из наборов данных по домохозяйствам) о том, насколько потребление малоимущих лиц или домохозяйств покрывалось выгодами от участия в программе общественных работ. Ограниченная имеющаяся информация, которая приводится ниже, относится лишь к двум странам - Индии и Аргентине.

В общенациональной индийской программе «Джавахар Роджгар Йоджна» (JRY) ежегодно обеспечивается занятость в 800 млн. человеко-дней. Занятость на одного человека в год колеблется в разных районах страны в пределах от 15 до 30 дней. Ежегодные выгоды от «передачи дохода», которые обеспечивает программа, возможно, не столь высоки, как в Аргентине (см. ниже). Однако, данная программа интенсивно работала в периоды низкой активности в сельском хозяйстве; ежегодно в эти периоды работу в ней получали до 55 млн. человек. Иначе говоря, JRY обеспечивала значительные выгоды с точки зрения стабилизации дохода (сглаживание потребления), даже если она не предоставляла достаточного уровня трансферта дохода. По сравнению с общенациональной программой JRY, в Программе гарантий трудоустройства в индийском штате Махараштра (ПГТМ) выгода от трансферта дохода была существенно выше (при почти 100 человеко-дней в год). Выгоды от трансферта дохода, возможно, несколько снизились после повышения заработной платы в 1988 г., так как было создано меньше дней занятости из расчёта на человека. Вместе с тем, Walker and Ryan (1990) показали, что выгоды от снижения риска (стабилизации), получаемые в программе, оставались значительными и были таковыми даже после 1988 года, поскольку программа активно работала в периоды низкой активности в сельскохозяйственном секторе (Subbarao, 1997), - см. Рисунок 2, где показано процентное распределение занятости в ПГТМ в 1980-81 гг. (до повышения заработной платы) и в 1990-91 гг. (после повышения заработной платы).

Рисунок 2: Сезонные колебания занятости в ПГТМ



По горизонтали: апрель, май, июнь, июль, август, сентябрь, октябрь, ноябрь, декабрь, январь, февраль, март.

По вертикали: Показатели участия (%)

Источник:

В аргентинской программе «Трабажа» то, что участники программы получали в виде заработка, составляло около 60 процентов дохода домохозяйства. В отличие от Индии, в Аргентине работники в среднем участвовали в каком-либо проекте в течение пяти месяцев. После завершения одного проекта примерно треть работников имеют возможность получить работу в другом проекте в рамках «Трабажа». Данные за 1997-98 гг. показывают, что около 400 000 работников были временно трудоустроены в программе, и каждый работник получал в среднем в год около 1 300 долл. США в виде «трансферта». Число бенефициаров составило приблизительно одну пятую от численности целевой группы (бедных безработных).

Согласно данным по Кении и Танзании (Teklu 1994), оплата труда в программе была выше, чем существовавший в то время на рынке уровень заработной платы неквалифицированных работников, и при этом время проведения программ общественных работ совпадало с напряжённым сельскохозяйственным периодом, вследствие чего размеры трансферта и выгод в виде стабилизации дохода, поступающие бедным, были значительно ниже. Аналогичным образом, в Бангладеш время проведения программы общественных работ совпадало со временем высокой активности в сельскохозяйственном секторе.

Итак, для бедных важна выгода от трансферта дохода, особенно при высоком уровне сезонной безработицы. Для некоторых групп особо бедных столь же важными, что и выгоды от трансферта, могут стать выгоды от стабилизации (сокращения риска). Размер этих выгод можно увеличить, внимательно подойдя к выбору времени осуществления программы.

*Трудоёмкость программ общественных работ.* Важным показателем эффективности программы общественных работ по затратам является доля оплаты труда в общей стоимости программы. Размер этой доли определяется многими факторами, в частности – природой создаваемых активов и наличием технически и экономически приемлемых методов производства, предполагающих привлечение большого числа работников. В большинстве проектов строительства дорог доля оплаты труда колеблется от 40 до 50 процентов от общей стоимости проекта, в то время как в проектах ремонта дорожной или дренажной сети, в проектах сбережения почвы и восстановления лесонасаждений эта доля лежит в пределах от 70 до 80 процентов. Аналогичные показатели имели место в программах «Продовольствие за работу», проводимых в Бангладеш.

В аргентинской программе «Trabajar» в зависимости от типа осуществляемого проекта доля оплаты труда составляла от 30 до 70 процентов. Средний показатель расходов на оплату труда по программе в целом соответствовал 40-50 процентам от стоимости проекта. В Корее этот показатель также достигал почти 70 процентов.

На практике достичь высокой трудоёмкости непросто, даже если имеются отработанные методы производства с привлечением многочисленной рабочей силы. Анализ 101 проекта в Южной Африке показал, что большинство инженеров-строителей отрицательно относились к использованию трудоёмких технологий, главным образом потому, что они не были знакомы с такими методами производства и потому, что такой подход требовал более пристального надзора (и более высоких расходов) по мере увеличения численности бригад (Adato et al., 1999). Там, где выполнение работ поручали частным подрядчикам, результаты с точки зрения трудоёмкости были непредсказуемыми. Данные по Гане показывают, что для стимулирования трудоёмких подходов важно обеспечить своевременное предоставление средств в проекте. Там, где программа финансировалась из средств доноров, и выплаты осуществлялись оперативно и гарантированно, подрядчики использовали трудоёмкие технологии. Там же, где программа финансировалась государством, и поступление средств было неопределённым и зачастую шло со значительными опозданиями, подрядчики не желали использовать такие технологии из опасения забастовок по поводу задержек с выплатой заработной платы (Subbarao et al., 1997). В Аргентине стимулы действовали прямо противоположным образом. Если за работу отвечали частные подрядчики, которые были вынуждены соблюдать нормы договора, то вероятность применения ими трудоёмких технологий была невелика. В Аргентине федеральное правительство оплачивало только расходы на оплату труда; выплаты работникам обычно осуществлялись своевременно и в связи с ними не возникало сколько-нибудь существенных вопросов. Главная проблема заключалась в

отсутствии материалов (ресурсов, не связанных с заработной платой). Поэтому из-за трудностей с получением таких ресурсов муниципалитеты (особенно бедные) были заинтересованы в реализации более трудоёмких проектов. Задачей в отношении управления проектами стало привлечение работников в такие проекты, которые имели бы определённую ценность для местных сообществ.

### **Врезка 1: Каковы основные характеристики удачной программы общественных работ?**

Для того, чтобы реализовать весь потенциал программы общественных работ в качестве инструмента сокращения бедности и устранения неблагоприятных последствий риска необходимо следующее:

- Уровень оплаты труда в программе не должен превышать существующий на рынке уровень заработной платы неквалифицированных работников, - в тех условиях, в которых планируется осуществлять программу.
- Следует избегать ограничений на право участия; в идеале единственным требованием к кандидату на участие в программе должна быть готовность работать за предлагаемую оплату.
- Если требуется нормирование (спрос на работу превышает имеющиеся средства для оплаты труда), программа должна быть адресована бедным районам в соответствии с достоверной «картой бедности». Вместе с тем, необходимо предусмотреть гибкость при распределении бюджетных средств между районами в будущем с учётом разницы в спросе на участие в программе.
- Трудоёмкость (доля оплаты труда в общей стоимости) должна быть максимально высокой. Степень трудоёмкости будет зависеть от относительной важности, которая придаётся немедленному приросту дохода в отличие от выгод (в виде дохода и пр.) для бедных от созданных активов. Эта относительная важность неодинакова в разных условиях.
- Проекты следует адресовать бедным районам; нужно добиваться того, чтобы создаваемые активы имели максимальную ценность для малоимущих граждан, проживающих в этих районах. Любые исключения (когда выгоду от активов главным образом получают небедные) должны иметь доленое финансовое участие со стороны соответствующих получателей, и поступающие таким образом средства должны возвращаться в бюджет проекта.
- Время проведения общественных работ должно совпадать со временем спада активности в сельскохозяйственном секторе.
- Чтобы стимулировать участие женщин, важно подобрать подходящую форму оплаты, - напр., женщины могут получать сдельную или аккордную оплату. Иногда привлечь женщин в проекты удаётся в том случае, когда оплата осуществляется в форме продовольствия. Кроме того, активность участия женщин можно повысить благодаря обеспечению услуг по уходу за детьми и услуг дошкольного воспитания.
- Транзакционные издержки для бедных должны оставаться на низком уровне; одним из важных инструментов достижения этого будет расположение мест реализации проекта вблизи от деревень. Также требуется обеспечить необходимое посредничество со стороны НПО, что позволило бы защищать права бедных при их взаимодействии с руководителями проекта.
- Программа должна включать в себя компонент, предусматривающий содержание и ремонт активов.

*Источник:* Ravallion (1999 and 2000) and Subbarao (1997).

Развитие и распространение программ общественных работ, предусматривающих использование трудоёмких подходов, вкупе со своевременной оплатой может способствовать тому, что структуры, ответственные за реализацию проектов, будут задействовать трудоёмкие технологии. Там, где осуществление работ поручено частным подрядчикам, необходимо предусмотреть новые системы стимулирования, которые заинтересовали бы их в использовании трудоёмких технологий.

Опыт в отношении различных аспектов структурирования некоторых прежних и нынешних программ общественных работ говорит о том, что в ряде стран удалось разработать программы с максимально возможным числом «идеальных» характеристик (см. Врезку 1). Если страны, предполагающие осуществлять программы общественных работ, имеют представление о том, какие черты программы будут обеспечивать ее успех, до «запуска» самой программы, это может дать очень хорошие результаты.

### ***Эффективность по затратам***

Эффективность программ общественных работ по затратам определяется четырьмя факторами: трудоёмкостью (т.е. долей совокупной оплаты труда, поступающей бедным работникам); адресностью; чистым приростом заработка (т.е. общим значением заработной платы за вычетом всех издержек, которые несут работники в связи с участием в программе); а также косвенными выгодами, поступающими от созданных активов. В ряде стран правительства требуют софинансирования со стороны небедных сообществ при осуществлении подпроектов, выгоды от которых поступают таким сообществам. В подобных случаях дополнительным фактором, определяющим эффективность программы по затратам, может стать целевая доля бюджета программы, - т.е., доля государственных расходов, от которых выгоды фактически поступают бедным. Ravallion (1999) определил пять указанных переменных следующим образом:

- Целевая доля бюджета программы. Правительство может потребовать софинансирования со стороны небедных сообществ тех подпроектов, от которых они получают выгоды. Обозначим расходы правительства (центрального и местного уровней) как  $G$ , и пусть дополнением к этим расходам будет частное софинансирование  $C$ ; тогда общий бюджет составит  $G + C$ .
- Трудоёмкость. Некоторые из участников могут быть небедными, поэтому доля всей заработной платы в совокупных операционных расходах будет равна  $(W + L)/(G - C)$ , где  $W$  - заработная плата, получаемая бедными, а  $L$  - «утечка» в пользу небедных.
- Адресность в отношении работников. Это – доля заработной платы, идущей бедным работникам,  $W/(W + L)$ .
- Чистый прирост заработка. Это – доля валовой заработной платы, получаемой бедными, за вычетом всех издержек, связанных с участием, включая тот доход,

который они могли бы получить на другой работе. Чистый прирост заработка платы равен  $NW/W$ , где  $NW$  – заработная плата за вычетом недополученного дохода или других издержек, связанных с участием [в программе].

- Косвенные выгоды. Обозначим как  $IB$  косвенные выгоды для бедных, напр., когда созданные активы представляют собой местные общественные блага в бедных районах.

Расчёты, проведённые Ravallion, показывают стоимость передачи бедным \$1 дохода в типичной стране со средним уровнем дохода (где доля бедных в населении составляет 20 процентов) и в типичной стране с низким уровнем дохода (при доле бедных в населении 50 процентов). Если учитывать только текущие выгоды, то стоимость передачи \$1 бедным для стран со средним уровнем дохода оценивается в \$5,00 а для стран с низким уровнем дохода – в \$3,60. Однако если принимать во внимание и будущие выгоды от созданных активов, то стоимость такой передачи в обеих группах стран снижается до \$2,50. Тем не менее, на первый взгляд может сложиться впечатление, что программа общественных работ – дорогой способ «передачи» дохода бедным и выравнивания их потребления.

Однако следует учитывать, что расчет эффективности по затратам и связанные с ним выкладки имеют некоторые недостатки. Во-первых, может быть полезным вывести аналогичные показатели по другим программам и сопоставить эффективность по затратам для разных программ и стран. При сравнении программ общественных работ с другими программами трансфертов «слабые места» в расчётах их эффективности по затратам (подобных тем, что проводил Ravallion) становятся очевидными. Напр., если удачно разработанная программа общественных работ содержит механизм самоотбора и потому не предполагает административных издержек, связанных с обеспечением адресности, достигнутая «экономия» может сделать эти программы более эффективными по затратам в сравнении с прочими адресными программами. Во-вторых, другие адресные программы, реализация которых требует административного отбора, могут иметь высокие издержки, связанные с «утечками» средств лицам, не относящимся к категории бедных. В Subbarao et al. (1997) содержится оценка «утечек» в пользу небедных из адресных программ продовольственной помощи в ряде развивающихся стран; по мнению авторов, доля общих выгод от трансфертов, которая поступает бедным, в зависимости от конкретной страны колеблется в пределах от 19 до 93 процентов. В программе продовольственных дотаций в Индии по оценке Radhakrishna and Subbarao (1997) доля расходов, «доходящая» до бедных, составляет 16 – 19 процентов. Применительно к дотациям жилья Radhakrishna and Subbarao полагают, что доля, поступающая домохозяйствам с доходом ниже медианного, лежит в пределах от 10 до 50 процентов; это означает, что масштабы «утечки» в пользу небедных очень велики. Таким образом, имеющиеся данные оценки «утечки» и административных издержек позволяют сделать вывод, что – как показывает тщательный сравнительный анализ - с точки зрения эффективности по затратам другие программы имеют гораздо менее позитивные результаты, чем программы общественных работ.

**Таблица 4: Эффективность по затратам двух гипотетических программ общественных работ при базовых допущениях**

	<i>Страна со средним доходом (доля бедных=20%)</i>	<i>Страна со средним доходом (доля бедных=50%)</i>
Участие бюджета: $(G+C)/G$	1,0	1,0
Трудоёмкость: $(W+L)/(G+C)$	0,33	0,5
Адресность: $W/(W+L)$	1,0	0,75
Чистый прирост заработка: $NW/W$	0,6	0,75
Доля общих выгод, которую получают бедные: $IB/SB$	0,2	0,25
Выгоды/затраты: $SB/(G+C)$	1,0	0,5
Текущие + будущие поступления бедным на \$ расходов: $V/G$	0,40	0,41
Стоимость передачи \$1 бедным	\$2,50	\$2,50
Прирост текущего заработка на каждый \$ расходов программы: $CB/G$	0,20	0,28
Стоимость увеличения текущего заработка на \$1	\$5,00	\$3,60

*Источник:* Ravallion (1999).

В-третьих, на стороне выгод в расчёты Ravallion (1999) включены только выгоды от трансферта дохода. Выгоды применительно к риску (снижение риска благодаря сглаживанию потребления) в расчётах эффективности по затратам учитываются редко. Мы отмечали, что эти выгоды могут быть чрезвычайно важными для бедных, которые не располагают инструментами для устранения последствий неблагоприятных ситуаций или не имеют средств для того, чтобы застраховаться на случай потенциальных рисков дефицита дохода/потребления. Если существует возможность легко получить работу на проектах, расположенных вблизи от места жительства участников, то программы общественных работ более эффективно, чем любые другие программы социального обеспечения, способны реагировать на неожиданный дефицит потребления у бедных домохозяйств.

В-четвёртых, расчёты эффективности по затратам, приведённые в Ravallion (1999), учитывают лишь *непосредственные* выгоды от трансфертов. Оценка косвенных выгод в виде воздействия программы на уровень оплаты труда на селе в краткосрочной и среднесрочной перспективе проводится редко. Если программы общественных работ обеспечивают практически гарантированное трудоустройство в периоды низкой активности, рыночная «цена» неквалифицированных работников может вырасти из-за того, что программа общественных работ подталкивает вверх минимальную приемлемую заработную плату. В одном из исследований оцениваются такие косвенные выгоды в Программе гарантий трудоустройства в индийском штате Махараштра (Gaiha, 2000). С помощью аналитической модели Gaiha отслеживал связи

между рыночной заработной платой в сельском хозяйстве, размером оплаты труда в ПГТМ и оплатой труда в областях, не связанных с сельскохозяйственным производством. Исследование показало, что программа обеспечивала существенные косвенные выгоды. Например, если бы оплата труда в ПГТМ увеличилась на 1 рупию, то заработная плата в сельском хозяйстве поднялась бы на 0,17 рупий в краткосрочной и на 0,28 рупий – в долгосрочной перспективе.

Наконец, программа общественных работ может формировать значительные будущие выгоды. Gaiha (2000) отмечал, что выгоды для сельской экономики штата Махараштра от активов, созданных в рамках ПГТМ, были весьма существенными.

Итак, расчёты эффективности по затратам важны, но интерпретировать получаемые результаты следует с осторожностью. В частности, анализируя затраты, следует помнить о том, что присутствует косвенная экономия благодаря самоотбору. В расчёте следует учитывать как прямые, так и альтернативные издержки. Если при рассмотрении выгод не учитывать как непосредственные, так и косвенные выгоды, или «вторичные» выгоды, то можно занижить совокупные выгоды от программы общественных работ и получить неблагоприятный на первый взгляд показатель эффективности по затратам. Таким образом, хотя простой расчёт эффективности по затратам, в котором не учитываются обозначенные выше факторы, может представить программу общественных работ как дорогостоящий инструмент, на самом деле, при включении в анализ как непосредственных, так и косвенных выгод, и при её сопоставлении с другими программами трансфертов она может оказаться эффективной по затратам.

### ***Вопросы реализации***

Хотя трудоёмкие программы общественных работ потенциально способны создавать краткосрочную занятость и повышать возможности бедных домохозяйств по управлению риском, возможны определённые вопросы с точки зрения осуществления таких программ. Институциональные способности для разработки и реализации программ общественных работ в разных странах весьма неодинаковы. Такие страны, как Индия и Бангладеш, постепенно сформировали собственный потенциал по реализации подобных программ, особенно в периоды неурожая. Вместе с тем, в африканских странах подобный потенциал ограничен. Хотя во многих странах Африки активно действуют международные организации (такие, как ВПП и МОТ, а также двусторонние организации), «данные об эффективности и действенности говорят о неровных результатах» (von Braun, Teklu, and Web, 1992). Главными вопросами в процессе реализации являются следующие: каков механизм прохождения средств? Как осуществляется отбор проектов? Какова степень самоотбора со стороны участников? Насколько эффективно осуществляется мониторинг программы?

Среди крупнейших и наиболее известных программ общественных работ на селе и в городе можно отметить общенациональную программу «Джавахар Роджгар Йоджна» (JRY) и Схему обеспечения занятости (CO3), которые осуществляются в

Индии. Обе программы призваны дать оплачиваемую работу бедным домохозяйствам и способствовать созданию городской и сельской инфраструктуры. Порядок осуществления этих программ весьма неодинаков. Цитируя материалы Всемирного банка, «JRY» отличается административной сложностью. Из всех выделенных средств 75 процентов закреплены за реализацией различных проектов сельской инфраструктуры, остальные средства направлены на социальные проекты восстановления лесных насаждений. Однако, все эти средства закрепляются за штатами согласно установленной формуле, в основе которой лежит численность бедных, проживающих в штате. В свою очередь, власти штатов направляют средства JRY в районы, исходя из показателей состава населения и уровня экономического развития. Оттуда эти средства направляются на уровень посёлков и деревень, причём суммы жёстко обусловлены показателями населения. Программа JRY уникальна с точки зрения децентрализации: планы работ и контракты находятся в компетенции панчаятов (местных выборных органов) и осуществляются в соответствии с общими направлениями программы и с одобрения всей программы работ районным Управлением сельского развития (PUCR). Ежегодно в рамках JRY обеспечивается около 1 млрд. человеко-дней занятости; это означает, что участие в программе могут принимать 30 – 40 процентов потенциальных бенефициаров» (World Bank, 1998). Итак, эта программа осуществляется главным образом исходя из имеющегося предложения, реализуется местными властями, но при этом следует разработанным центральными структурами руководящим положениям. В отличие от JRY, CO3 реагирует на спрос. Районные власти напрямую обращаются за средствами в центральные органы управления; деньги выделяются исходя из размеров и степени экономического развития географических участков, находящихся в составе каждого района. Общая ответственность за координацию работы и распределение средств между участками в составе района лежит на районном [управлении сборов], что также отличается от практики, принятой в JRY.

Оценка с участием общественности обеих программ, осуществлявшихся в крупнейшем штате Индии, Уттар-Прадеш, показала, что порядок их реализации неудовлетворителен. Решения относительно того, кто может участвовать в программе, принимаются выборными должностными лицами на уровне деревни, которые в некоторых районах нередко исключают представителей социально уязвимых групп. Бедные понимают основную цель программ общественных работ не так, как она обозначена. Например, многие участники JRY и CO3 воспринимают их как проекты инфраструктуры для строительства дорог и мостов, а не как программы, призванные обеспечить занятость и материальную поддержку бедным во избежание дефицита потребления в периоды низкой сезонной экономической активности. Полученные результаты оценки с участием общественности говорят о том, что, независимо от порядка прохождения средств и различий в подходах, которые имеются в этих программах (одна руководствуется предложением, другая следует за спросом), даже в стране, имеющей наибольший опыт применения подобных программ, проблемы в сфере реализации сохраняются.

Опыт осуществления программы общественных работ «Trabajar» в Аргентине был положительным. Как и в Индии, данная программа широкомасштабна, но, в отличие от Индии, имеется несколько факторов, которые позволили вести её реализацию более эффективно. В Аргентине имелись очень ясные и открытые *предписания* со стороны центрального правительства, которые возлагали управление деталями процесса реализации на местные и муниципальные власти. Персонал программы был весьма заинтересован в своей работе, средства распределялись среди муниципалитетов на основании чётких и объективных критериев (в соответствии с распределением бедных и безработных), должное внимание уделялось мониторингу и оценке, что позволяло выявлять и решать проблемы на ранних этапах. Из опыта работы социальных фондов были переняты и успешно применены проверенные процедуры оценки и надзора. В целях дальнейшего повышения «прозрачности» данные о выбранных проектах и списки отобранных участников проекта публиковались.

В ряде стран Латинской и Центральной Америки (напр., в Боливии, Гондурасе, Сальвадоре, Перу, Панаме и Никарагуа) небольшие проекты общественных работ осуществляются под эгидой социальных инвестиционных фондов. Сообщества подают предложения по возможным проектам в социальные инвестиционные фонды (СИФы), где эти предложения рассматриваются на предмет реализуемости, исходя из быстрого анализа затрат и выгод. В отличие от JRY и CO3 в Индии, такие проекты подаются местными сообществами, т.е. отражают спрос. Местные сообщества осуществляют утверждённые проекты самостоятельно с привлечением частных подрядчиков. Многие проекты связаны со строительством или ремонтом объектов социальной инфраструктуры, таких, как школы и больницы. В большинстве проектов обеспечивается временная занятость продолжительностью пять-шесть месяцев. В Боливии, где накоплен самый большой опыт работы СИФ, имеются хорошие показатели реализации и адресности: 77 процентов участников представляют беднейшие 40 процентов населения. В результате участия в программе доход среднего работника вырос на 67 процентов (Jorgenson, Groshin and Schachter, 1992). Вместе с тем, региональная адресность на начальных этапах не отвечала интересам бедных, главным образом потому, что беднейшие регионы не могли «требовать» осуществления проектов; впрочем, этот недостаток был устранён по мере того, как географическая адресность программы стала выше. Боливийская программа (ESF) получила высокую оценку за оперативную и эффективную реализацию, а также за то, что обеспечила существенные выгоды для экономики: каждое рабочее место в рамках ESF дало 1,1 дополнительного рабочего места в экономике, и прогнозируемая отдача от одобренных проектов составляла 22 процента. После успешного начала ESF в Боливии работа СИФов началась и в ряде других стран Латинской Америки (Гондурасе, Сальвадоре, Перу, Панаме и Никарагуа). Одним из основных компонентов деятельности СИФ во всех странах является финансирование инфраструктуры через небольшие проекты, предусматривающие проведение общественных работ. Хотя обеспечение занятости и не являлось главной целью СИФ, многие проекты инфраструктуры всё же обеспечили временное трудоустройство в некоторых беднейших сообществах продолжительностью пять-шесть месяцев. Тем не менее, все СИФ столкнулись с серьёзной проблемой при реализации программ. СИФ не отвечали

за осуществление проектов; ответственность за их выбор и осуществление полностью лежала на сообществах. Поскольку беднейшие сообщества не могли разрабатывать проекты, в большинстве схем СИФ они получали от программ меньше выгод, чем относительно более богатые сообщества. Однако, СИФ всё же дали возможность сообществам обозначить свои нужды и влиять на выбор проектов; более того, последнее поколение СИФ приступило к формированию соответствующего потенциала в бедных сообществах.

И в Африке немало проектов с использованием общественных работ финансировались и поддерживались социальными инвестиционными фондами. К 1998 г. с участием СИФ осуществлялось 19 таких проектов в 12 странах, в том числе – Сенегале, Гвинее-Бисау, Мадагаскаре, Мавритании и Гане (Frigenti and Harth, 1998). Свыше половины из них помимо Всемирного банка получали поддержку ещё от нескольких доноров. Принципы, которыми руководствовались в этих проектах, схожи с теми, что существовали в Латинской Америке: предложения по проектам готовились сообществами и представлялись для финансирования и одобрения в СИФы. Напр., в Мавритании выявление приоритетов и выбор проектов происходили во время общегородских сходов и встреч соседей. Поскольку одной из целей данных программ было привлечь к работе мелких частных подрядчиков-строителей, независимый статус структур, отвечавших за реализацию, позволил быстро рассмотреть конкурсные заявки, оперативно и без политического вмешательства выявить победителя тендера, а также без задержек осуществлять выплаты подрядчикам. Вообще, подготовка проектов с участием СИФ носила очень открытый характер и была свободна от сложных процедур, принятых в государственном секторе, хотя здесь имеются различия между странами. В Сенегале успех АGETIP в проведении общественных работ главным образом объясняется тем, что программа была защищена от влияния различных заинтересованных групп (Marc et al., 1995). Напротив, в Гане программа общественных работ находилась в компетенции разных министерств, и, соответственно, страдала от задержек при реализации.

Следует подчеркнуть, что масштаб общественных работ под эгидой СИФ всегда был небольшим, и поэтому опыт реализации таких проектов, строго говоря, не сравним с национальными программами в Чили, Индии, Корее, Индонезии и Аргентине.

В Африке проекты общественных работ осуществляли различные министерства и государственные ведомства (хотя средства предоставлялись донорами). Главной задачей этих проектов было обеспечение продовольственной безопасностью в периоды неурожая (напр., в Эфиопии). Однако, как показывает опыт, при реализации таких проектов государственные ведомства предпочитают использовать технологии, предусматривающие применение различного оборудования, так как они считаются превосходящими и позволяют выполнять работы быстрее, нежели чем при использовании трудоёмких технологий. Возможно, что в некоторых странах проекты с широким применением оборудования могут давать больше возможностей для поведения, направленного на извлечение личной выгоды (Stock and de Ven, 1996).

В ряде стран (таких, как Гана) проведение общественных работ было поручено частным подрядчикам. Данные говорят о том, что подрядчики тоже неохотно применяют трудоёмкие технологии, главным образом из-за трудностей с управлением многочисленными бригадами работников (Stock and de Veen, 1996). Кроме того, в проектах, финансируемых государством, введению подрядчиками трудоёмких технологий мешали задержки с оплатой, - подрядчики опасались забастовок из-за задержек с выплатой заработной платы, которые могли быть спровоцированы несвоевременным поступлением средств от государства. Трудоёмкие технологии скорее находили распространение в проектах, финансируемых донорами, где подрядчики получали оплату своевременно. Это противоречит опыту Аргентины, где возникновения подобных препятствий удалось избежать.

В Зимбабве действовали две крупные программы. В 1989 году на смену бесплатной раздаче продовольствия пришла программа «Продовольствие за работу». Жители деревень самостоятельно отбирали проекты. Главной задачей было обеспечение продовольственной безопасностью на местах, поэтому пострадали прочие аспекты программы, такие, как качество и поддержание созданных активов. Вторая программа общественных работ была начата несколько лет спустя; главной её целью было обеспечение экономического развития. К реализации проектов приступили люди, обладающие необходимой технической квалификацией, правительство снабжало программу материалами и инструментами. В Зимбабве отмечается гораздо более широкое участие общественности, а тот факт, что проекты следуют выявленному спросу, заслуживает одобрения.

Накопленный к настоящему времени опыт показывает, что характер финансирования и перемещения средств действительно влияет на важные структурные аспекты программы, включая её трудоёмкость. Характер финансирования в странах Африки сильно отличается от подходов, принятых в Латинской Америке и Южной Азии. Во-первых, во многих африканских странах общественные проекты финансируются из средств доноров, а вклад самой страны незначителен. Напр., в Танзании трудоёмкие общественные работы (строительство и ремонт дорог) финансировались совместно ПРООН и МОТ, при участии Нидерландов, Германии и Дании. Вклад правительства Танзании составил всего 11 процентов от общей стоимости программы. Ранние программы в Кении и Ботсване также получали существенную помощь со стороны доноров. Во-вторых, доноры нередко привязывали выделение средств к предоставлению технической помощи. В-третьих, ответственность за реализацию программ главным образом лежала на государственных ведомствах (Министерство общественных работ в Кении, Министерство местного самоуправления и земельных вопросов в Ботсване, аппарат премьер-министра в Танзании). Поскольку программы в основном осуществлялись государственными структурами как часть их «обычной» работы, таким аспектам, как время проведения программы, мониторинг и качество создаваемых объектов инфраструктуры, уделяли недостаточно внимания. Например, в Танзании время проведения общественных работ не совпадало с периодами низкой экономической

активности в сельском хозяйстве. Во всех программах устанавливалась единообразная оплата труда независимо от характера выполняемой работы, места её осуществления или различий между работниками по возрасту, полу, уровню образования и опыту (Teklu, 1994). «Рестриктивная структура ставок оплаты труда, действующих на всей территории, не позволяла дорожным программам гибко корректировать уровень оплаты в соответствии с местными характеристиками предложения труда» (Teklu, 1994). Teklu также отмечает, что долгосрочные выгоды от проектов общественных работ в Танзании оказались существенно ниже из-за неудовлетворительного содержания построенных объектов.

При осуществлении программы общественных работ часто возникает вопрос о том, кто должен получить право на участие в программе. В ряде стран были разработаны подробные критерии. Напр., в Корее участником может стать только один член домохозяйства - его глава (обычно мужчина). Если глава домохозяйства получает пособие по безработице, то его супруга не имеет права на участие в программе. Иначе говоря, несмотря на то, что низкий уровень оплаты мог бы обеспечить самоотбор в программу, данный механизм не работал из-за дополнительных ограничений на участие в ней. Когда уровень оплаты труда достаточно низок, чтобы обеспечивать самоотбор, решение об участии в программе и о том, кто будет в ней участвовать (мужчина, женщина или оба члена домохозяйства) должно принимать домохозяйство, однако этот принцип, похоже, применяется лишь в немногих странах.

Ещё одна проблема связана с отсутствием во многих странах Африки необходимого потенциала по реализации программ. Когда программы финансируются донорами и срок их действия невелик (обычно три-четыре месяца после засухи), вероятность создания требуемых структур местного уровня невелика. В этом отношении полезно сравнить африканский опыт с опытом Индии и Бангладеш. В последних двух странах большинство проектов общественных работ действуют на протяжении всего года, хотя в них и присутствуют сезонные колебания в охвате; в итоге постепенно формируются необходимые структуры и навыки на местном уровне. В отсутствие информации о наличии необходимых структур, знаний и навыков (а именно так обстоит дело в некоторых странах), разработчики программ общественных работ могли бы предусмотреть экспериментальный, «пилотный» этап, во время которого можно было бы проверить в деле потенциал той структуры, которая отвечает за реализацию программы, и сделать необходимые выводы. Для проектов, в рамках которых компоненты предлагаются и осуществляются главным образом государственными министерствами и ведомствами, весьма вероятны задержки, дефицит технических, административных, финансовых навыков и знаний, а также недостаточное привлечение общественности.

Когда в одной и той же стране различные программы общественных работ финансируются многочисленными донорами, слабые административные возможности могут подвергаться необоснованной нагрузке из-за недостаточной координации; часто это означает, что охват такими программами не является ни широким, ни глубоким.

Большинство проектов общественных работ в Африке не имеют чётких критериев для их начала, расширения, сокращения или прекращения. Программы общественных работ при наличии финансирования со стороны доноров действовали во многих странах Африки независимо от имеющихся потребностей, хотя при этом вовсе не гарантировалось их присутствие там, где они действительно были необходимы. Вера в то, что такие программы смогут выполнить свою страховую функцию в интересах бедного населения Африки, подрывается тем, что для них характерны неровный охват и замедленная реакция в трудных ситуациях. Во всех странах, и в частности – в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, такие факторы, как гарантированное финансирование, участие общественности, надёжная техническая помощь и верное понимание характера сообществ и социальной структуры районов, где осуществляются проекты, способны значительно усилить действенность программ общественных работ в качестве инструмента смягчения риска.

### ***Оценка программ общественных работ: их воздействие на бедность и благосостояние***

Тщательных оценок того влияния, которое программы общественных работ оказывают в развивающихся странах, немного; вместе с тем, имеющиеся данные говорят о том, что хорошо спланированные программы такого рода могут успешно обеспечивать адресность поступающих выгод и улучшать социальное положение наиболее нуждающихся групп общества.

*Адресность.* Оценки программ общественных работ вообще и ПГТМ в частности показывают, что правительства могут использовать такие программы с тем, чтобы обеспечивать бедным домохозяйствам значительные выгоды от трансфертов и стабилизации дохода. Говоря об адресности, от 60 до 70 процентов домохозяйств, участвовавших в общенациональной индийской программе ПГТМ и в аргентинской программе «Trabajar», а также почти 100 процентов участников программы общественных работ в Чили являлись бедными. Данные Национального выборочного обследования Индии за 1993-94 гг. дают картину участия домохозяйств в трёх основных программах социального обеспечения: проектах общественных работ, Программе комплексного сельского развития (ПКСР) (программа микрофинансирования) и Системе общественного распределения (СОР) (программе продовольственных субсидий). Анализируя данные об участии в программе вместе с данными по общим расходам на потребление из расчёта на человека на уровне домохозяйства, можно определить текущее распределение выгод от совершаемых государством расходов среди групп разного имущественного уровня для этих трёх важных программ. Исследования, проведённые Lanjouw and Ravallion (1998) показали, что беднейший квинтиль хорошо «обслуживается» программами общественных работ, за которыми идёт программа кредитования (ПКСР); хуже всего доходит до бедных программа продовольственных субсидий (СОР).

Программы общественных работ были полезными инструментами социального обеспечения во время макроэкономических кризисов даже в странах со средним

доходом, таких, как Аргентина. Jalan and Ravallion (1999) использовали опросную методику оценки для выявления тех выгод, которые получили участники аргентинской программы «Trabajaj» и члены их семей. С помощью методики отбора подобного по склонности исследователи сформировали для участников «Trabajaj» контрольную группу из числа участников национального обследования идентичной выборки, который проходил в это же время. Затем был рассчитан прирост дохода: доход участников программы сопоставлялся с доходами членов контрольной группы. Результаты расчётов говорят о том, что в рамках «Trabajaj» смогли обеспечить хорошую адресность в интересах бедных: напр., 80 процентов участников происходили из семей, уровень дохода которых относил их к беднейшим 20 процентам населения страны, а 60 процентов относились к беднейшему децилю.

**Таблица 5: Предельная вероятность участия в основной индийской программе по борьбе с бедностью в сельских районах**

<i>Квинтиль</i>	<i>Программа общественных работ</i>	<i>Программа комплексного сельского развития</i>	<i>Система общественного распределения</i>
1 (беднейший)	1,16 (3,27)	1,11 (15,49)	1,06 (8,14)
2	0,93 (3,64)	1,28 (17,73)	0,99 (7,26)
3	0,80 (2,98)	1,21 (23,52)	0,91 (6,88)
4	0,92 (4,32)	0,96 (19,09)	0,86 (7,16)
5	0,55 (3,29)	0,39 (8,06)	0,81 (6,27)

*Примечание:* В таблице представлены оценки коэффициентов регрессии показателей участия в программе по квинтилям для разных регионов по среднему показателю для штата для конкретной программы с использованием инструментальных переменных. Средний показатель участия для штата, в который не включено среднее значение по конкретному региону наблюдения, является инструментальной переменной для фактического среднего значения. В скобках приведена *t*-статистика.

*Источник:* Lanjouw & Ravallion (1999); расчёты основаны на данных Национального выборочного обследования за 1993-94 гг.

В настоящее время уже имеется оценка применения общественных работ и в Южной Африке (Adato et al., 1999). С точки зрения обеспечения адресности результаты представляются несколько неровными. Исходя из социально-экономической информации районного уровня, исследователи показали, что в некоторых районах, где отмечались очень высокие уровни бедности и безработицы, проектов не было вовсе, в то время как в районах с низким уровнем бедности одновременно осуществлялось по несколько проектов. Хотя одной из основных

целевых групп были женщины, они фактически получили лишь 23 процента рабочих мест, созданных в программе.

На Филиппинах - главным образом, из-за относительно высокого уровня оплаты труда (сочетание денежной и натуральной оплаты) - участники программ общественных работ относились не к беднейшим, а к не самым бедным и к небедным семьям (Subbarao et al., 1996).

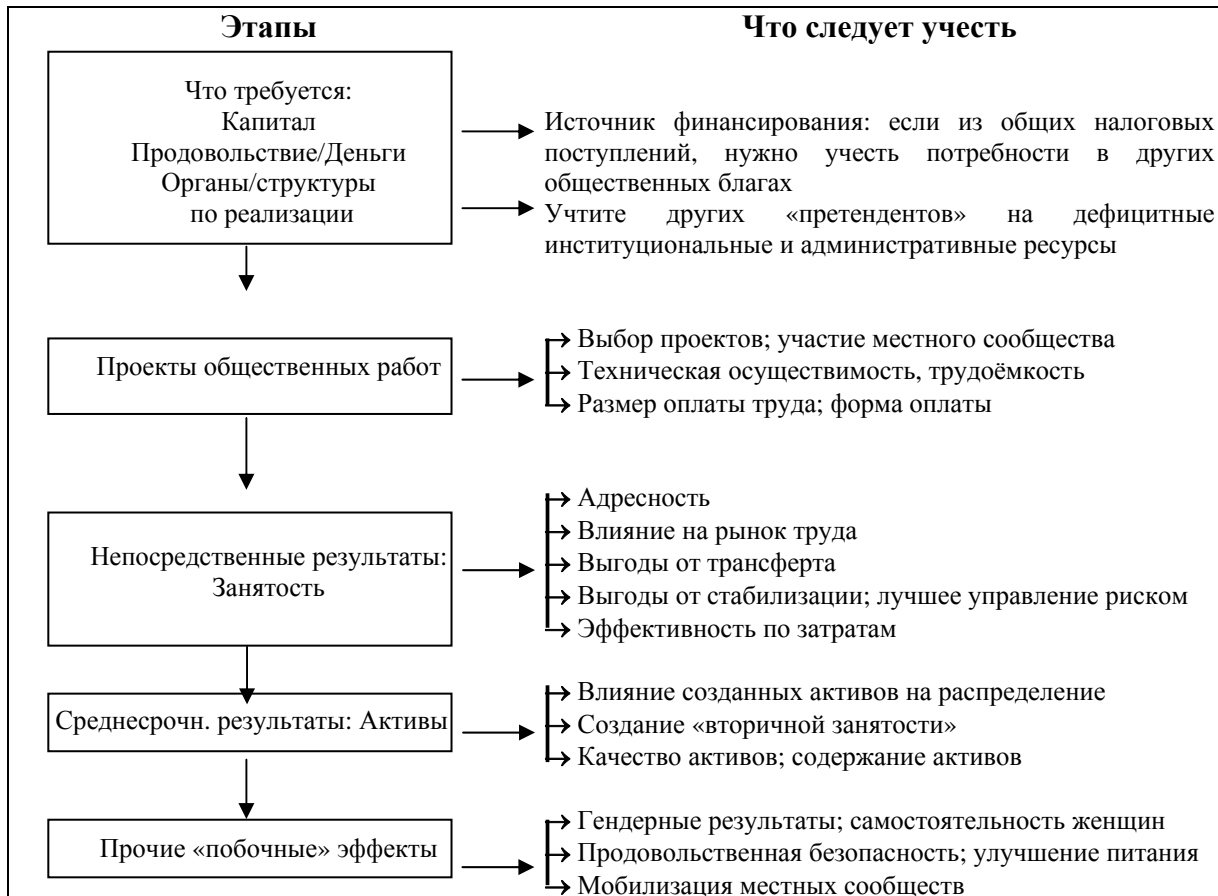
*Социальные выгоды.* Представляется, что удачные программы общественных работ действительно способны обеспечивать значительные социальные выгоды. Напр., Программа гарантий трудоустройства в индийском штате Махараштра была призвана стимулировать участие женщин. Работа предлагалась в радиусе 5 км от места их проживания, предоставлялись услуги по уходу за детьми, дискриминация в отношении женщин в виде более низкой оплаты труда по сравнению с мужчинами была ликвидирована. В итоге женщины составили почти половину участников данной программы. Datt and Ravallion (1992) дали количественное выражение воздействию, которое оказала эта программа; они обнаружили, что благодаря участию в программе острота бедности снизилась с 5,0 процентов до 3,2 процентов. Dev (1996) отмечает, что помимо экономических выгод (трансфертов) наблюдались и социальные выгоды: «ПГТМ также служит устранению барьеров и неравенства между мужчинами и женщинами... Теперь женщины лучше одеваются, а их экономические возможности обеспечили им более высокий статус в семье».

***Обобщение: как планировать, осуществлять и оценивать программы общественных работ?***

На Рисунке 3 схематически показаны те аспекты, которые следует *заранее* учитывать на различных этапах планирования программ общественных работ.

Во-первых, важно начать с анализа источников и достаточности финансирования. Если программа будет финансироваться из общих налоговых поступлений, полезно проанализировать потребности в других общественных благах, необходимых для благосостояния бедных домохозяйств, - они могут стать «конкурентами» ваших программ. Во-вторых, при разработке программы следует учесть её техническую осуществимость, размер и форму оплаты, а также участие местных сообществ. В-третьих, требуется обратить внимание на то, как выбор проектов и размера оплаты труда в программе повлияет на адресность проекта в частности и на состояние рынка труда вообще. В-четвёртых, нужно помнить о том, что программа потенциально способна стабилизировать доход и сократить риски для бедных домохозяйств. Наконец, говоря о воздействии программы, важно рассмотреть её влияние на распределение дохода, возможные результаты «вторичной» занятости, её значение для устранения «гендерного разрыва», а также её эффективность по затратам. Кроме того, следует учесть другие дополнительные эффекты, такие, как мобилизация местных сообществ, обеспечение самостоятельности женщин и другие социальные выгоды.

**Рисунок 3: Создание и осуществление программ общественных работ**



*Источник:* Автор.

При разработке и осуществлении программы целесообразно не забывать следующие четыре общих вывода, в основе которых лежит накопленный опыт, рассмотренный выше:

- a) Важным фактором, который обуславливает распределение выгод от программы, равно как и её эффективность с точки зрения адресности, является уровень оплаты труда.
- b) Время и продолжительность занятости в программе определяют размер выгод от стабилизации дохода. Важно помнить, что даже если выгоды от трансферта невелики, выгоды от стабилизации (сокращения риска) могут быть значительными, особенно если экономика страдает от периодических стихийных бедствий.
- c) Программу можно построить таким образом, чтобы она поощряла участие женщин, стимулировала высокую степень вовлечённости частного сектора или неправительственных структур, а также обеспечивала низкие транзакционные издержки для бедных.

- d) Чтобы обеспечить приемлемый уровень эффективности по затратам, чрезвычайно важно учитывать не только размер оплаты труда, но и степень трудоёмкости, качество создаваемых активов, а также то, насколько бедные действительно получают выгоды от таких активов, и возможную пользу от «вторичной» занятости, обеспечиваемой этими активами.

## Библиография

Слово “processed” [на стадии подготовки] указывает на то, что соответствующий материал не опубликован и может отсутствовать в библиотеках.

Adato M., L. Haddad, D. Horner, N. Ravjee, and R. Haywood. 1999. “From Works to Public Works: The Performance of Labor-Intensive Public Works in Western Cape Province, South Africa.” International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Processed.

Datt, Gaurav, and M. Ravallion. 1992. “Behavioral Responses to Workfare Programs: Evidence for Rural India.” LSMS (Living Standards Measurement Study) Working Paper, World Bank, Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. 1994. “Transfer Benefits from Public Works Employment: Evidence for Rural India,” *Economic Journal* 104: 1346-69.

Dev, S. M. 1996. “India’s MEGS: Lessons from Long Experience.” Indira Gandhi Institute of Development Research, Bombay. Processed.

Frigenti, L. and A. Harth. 1998. “Local Solutions to Regional Problems: The Growth of Social Funds and Public Works and Employment Projects in Sub-Saharan Africa.” World Bank, Africa Region, Washington, D.C. Processed.

Gaiha, R. 2000. “Rural Public Works and the Poor: A Review of the Employment Guarantee Scheme in Maharashtra.” Faculty of Management Studies, University of Delhi. Processed.

Himmelfarb, G. 1984. *The Idea of Poverty*. London: Faber.

Jalan J., and M. Ravallion. 1999. “Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina’s Trabajar Program.” Policy Research Working Paper 2149, Development Research Group, World Bank, Washington, D.C.

Jorgensen, Steen, Margaret Grosh, and Mark Schacter. 1992. “Easing the Poor Through Economic Adjustment: The Story of Bolivia’s Emergency Social Fund.” World Bank Regional Studies Program, Washington, D.C. Processed.

Lanjouw, P. and M. Ravallion. 1998. “Benefit Incidence and the Timing of Program Capture.” Development Research Group, World Bank, Washington, D.C. Processed.,

Lipton, M. 1996. “Successes in Anti-Poverty.” Discussion Paper 8, International Labor Office, Geneva.

- Radhakrishna, R. and K. Subbarao. 1997. *India's Public Distribution System: A National and International Perspective*. World Bank Discussion Paper No. 380. Washington, D.C.
- Ravallion, M. 1999. "Appraising Workfare." *The World Bank Research Observer* 14(1): 31-48.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved." *World Bank Economic Review* May 2000: 331-45.
- Stock, E. and J. de Veen. 1996. "Expanding Labor-Based Methods in Road Programs." World Bank, Africa Technical Department, Washington, D.C. Processed.
- Subbarao, Kalanidhi. 1993. "Interventions to Fill Nutrition Gaps at the Household-Level: A Review of India's Experience." In B. Harriss, S. Guhan, and R.H. Cassen, eds., *Poverty in India: Research and Policy*. Bombay: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Public Works as an Anti-Poverty Program: An Overview of Cross-Country Experience." *American Journal of Agricultural Economics* 79 (May): 678-683.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Financial Crises and Safety Nets: Old and the New Poor in Korea." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Subbarao, Kalanidhi, A. Ahmed, and T. Teklu. 1995. *Philippines: Social Safety Net Programs: Targeting, Cost-Effectiveness and Options for Reform*. World Bank Discussion Paper No. 317. Washington, D.C.
- Subbarao, Kalanidhi, A. Bonnerjee, J. Braithwaite, S. Carvalho, K. Ezemenari, C. Graham, and A. Thompson. 1997. "Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience." World Bank, Directions in Development, Washington, D.C. Processed.
- Teklu, T. 1994. "Labor-Intensive Rural Roads in Kenya, Tanzania and Botswana: Some Evidence on Design and Practice" International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Processed.
- Von Braun, Joachim, T. Teklu, and P. Web. 1992. "Labor-Intensive Public Works for Food Security in Africa: Past Experience and Future Potential." *International Labor Review* 131(1): 19-33.
- Walker, T. and J. Ryan. 1990. *Village and Household Economies in India's Semi-Arid Tropics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- World Bank. 1994. "Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience." LA2HR, Washington, D.C. Processed.

\_\_\_\_\_. 1998. "Reducing Poverty in India: Options for More Executive Public Services."  
Washington, D.C. Processed.