



## Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

### Прямые денежные трансферты

Стивен Р. Тейбор

Июнь 2002 года

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**

## **Прямые денежные трансферты**

*Стивен Р. Тейбор*

Июнь 2002 года

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

Денежным трансфертам можно дать следующее определение: предоставление денежной помощи бедным или тем лицам, для которых в отсутствие трансферта вероятен риск стать бедными. В развивающихся странах существует немного официальных схем оказания денежной помощи, а те, что имеются, обычно охватывают небольшой процент населения. В странах с переходной экономикой и средним уровнем дохода официальные схемы денежной помощи и страхования распространены в большей степени. В государствах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) денежные трансферты являются основным типом защиты в рамках системы социального обеспечения.

Программы денежных трансфертов в меньшей степени искажают цены, чем натуральные трансферты, и предоставляют получателям гораздо более широкий выбор. Вместе с тем, для применения программ денежных трансфертов обычно требуется гораздо больше информации для обеспечения адресности и управления, чем в программах натуральной помощи; однако, адресование этих программ тем уязвимым группам, которые можно легко выявить, позволяет избежать трудностей, возникающих в том случае, когда право на участие в программе определяется на основании оценки нуждаемости или дохода.

Для обеспечения надёжной защиты размер денежных трансфертов не обязательно должен быть очень высоким. В случае, когда малоимущие семьи получают определённый доход от деятельности в неформальном секторе или в виде частных трансфертов, денежный трансферт может использоваться для покрытия дефицита дохода, а не для полного его замещения.

Опыт стран со средним уровнем дохода говорит о том, что неблагоприятное воздействие на рынки труда и снижение заинтересованности, вызванные наличием проблем в сфере обязательных программ денежных трансфертов, способны снизить общие выгоды от таких программ; впрочем, эти последствия можно предотвратить, заинтересовав получателей трансфертов в том, чтобы вернуться к работе. Программы денежных трансфертов могут также стать инструментом в борьбе против дискриминации по половому признаку. Семейные пособия, социальные пенсии и денежные трансферты, получение которых поставлено в зависимость от посещения школы, имеют позитивные гендерные последствия.

Обеспечение долгосрочной политической поддержки программам денежных трансфертов представляет собой непростую задачу. Для сохранения доверия избирателей и политической поддержки чрезвычайно важно, чтобы цели таких программ были понятны самым широким слоям населения и воспринимались как разумные и эффективные.

## Содержание

<b>Введение</b> .....	6
<b>Денежные трансферты: общая ситуация</b> .....	10
<b>Денежные трансферты и трансферты в натуральной форме</b> .....	15
Экономические соображения.....	15
Административные соображения.....	20
Политические соображения.....	22
<b>Вопросы, связанные со структурой программ</b> .....	23
Страхование и помощь: тип программы должен соответствовать потребностям.....	23
Программы социальных денежных трансфертов в ситуации, когда показатели дохода и нуждаемости сложно представить в количественном выражении.....	26
«Щедрость» программы может увеличиваться по мере экономического развития.....	39
Следует избегать отрицательного воздействия на предложение труда.....	43
Использование денежных трансфертов для достижения гендерного равенства.....	50
Обеспечение длительной политической поддержки программ.....	53
<b>Формирование административного потенциала для реализации программ денежных трансфертов</b> .....	56
<b>Выводы</b> .....	59
<b>Приложение А</b> .....	63
<b>Библиография</b> .....	84
<b>Врезки</b>	
Врезка 1. Программы денежных трансфертов, осуществляемые НПО: Ассоциация самозанятых женщин в Индии..	24
Врезка 2. Семейные пособия.....	35
Врезка 3. От социальной помощи к «плате за работу»: пример США.....	48
<b>Рисунки</b>	
Рис.1. Пример дополнительного бремени, вызванного натуральной субсидией.....	17
Рис.2. Влияние натуральной субсидии на цену и распределение дохода.....	18

Рис.3. Влияние налога, необходимого для финансирования трансферта, на предложение труда со стороны работающих.....	44
Рис.4. Предложение труда со стороны малоимущих граждан при наличии трансфертов и в их отсутствие.....	46

### **Таблицы**

Таблица А1. Семейные пособия в ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой.....	63
Таблица А2. Социальные пенсии в ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой.....	65
Таблица А3. Государственные программы страхования на случай безработицы и помощи безработным в ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой.....	66
Таблица А4. Охват пенсионными схемами в ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой, 1996 год.....	67
Таблица А5. Государственные расходы на субсидии и трансферты в ряде промышленно развитых стран.....	69
Таблица А6. Процент выплат в рамках социальной помощи, пособий по безработице и непенсионных денежных социальных трансфертов, получаемых нижним квинтилем населения.....	70
Таблица А7. Роль денежных и прочих социальных трансфертов в формировании дохода в пост-социалистических странах, 1987-1988 гг. и 1993-1994 гг. ....	71
Таблица А8. Чистые государственные расходы на социальные нужды в ряде стран ОЭСР, 1993.....	72
Таблица А9. Значение подарков и трансфертов для бедных домохозяйств.....	73
Таблица А10. Помощь семьям, имеющим детей, страны ОЭСР: обобщенная информация.....	74
Таблица А11. Семейные пособия, предоставляемые в странах ОЭСР.....	76
Таблица А12. Специальные денежные пособия для детей-инвалидов в ряде стран ОЭСР.....	77
Таблица А13. Чистый коэффициент замещения для трех типов домохозяйств в первый месяц получения пособия.....	79
Таблица А14. Чистый коэффициент замещения для получающих пособия в течение длительного времени: три типа домохозяйств.....	80
Таблица А15. Отдельные характеристики программ пособий по безработице.....	81
Таблица А16. Размеры страхового пособия по безработице и сроки выплаты.....	83

# Прямые денежные трансферты

*Стивен Р. Тейбор, EMSI Consulting<sup>1</sup>*

## Введение

Денежным трансфертам можно дать следующее определение: оказание денежной помощи бедным или тем, у кого в отсутствие трансферта есть вероятность стать бедным. Денежные трансферты могут предоставляться либо государством, либо частным сектором. Государство оказывает социальную помощь и ведёт программы социального страхования; частные трансферты включают в себя трансферты, осуществляемые между домохозяйствами, а также те, что производятся от предприятий домохозяйствам. Хотя не все эти трансферты присутствуют в системе социального обеспечения, каждый из них служит важным инструментом защиты дохода домохозяйств в периоды потрясений или экономического спада. Относительная важность официальных и частных трансфертов, социальной помощи и социального страхования в разных странах и в разных условиях неодинакова. В данной работе мы рассматриваем денежные трансферты в самом широком смысле, сознавая, что такие программы преследуют несколько целей, и обеспечение защиты в рамках системы социального обеспечения – лишь одна из них.

В то время как в развитых странах денежные трансферты являются основным компонентом системы социального обеспечения, в развивающихся странах их роль гораздо менее существенна<sup>2</sup>. По оценкам МОТ (2000), в развитых странах свыше 80 процентов населения участвует в одной или более программах денежных трансфертов; для сравнения, в Африке и Азии ими охвачено менее 10 процентов рабочей силы, в Латинской Америке – от 15 до 60 процентов, в странах Северной Африки со средним доходом – 20-25 процентов, и в европейских странах с переходной экономикой – от 50 до 80 процентов. Различие ещё заметнее при рассмотрении государственных расходов. В очень немногих развивающихся странах правительство выделяет больше 1 процента валового внутреннего продукта (ВВП) на программы социальной помощи, предусматривающие выплату денежных пособий;

---

<sup>1</sup> Автор является экономистом в EMSI consulting. Он выражает благодарность Маргарет Грош, Джону Бломквисту, Алану Томпсону и Харольду Олдерману за комментарии к прежней редакции настоящего доклада.

<sup>2</sup> Расходы на социальную защиту составляют 21 процент от ВВП Европейского Союза; в отдельных странах эти расходы колеблются в пределах от 16 до 25 процентов ВВП. В развитых странах доля государственных расходов выросла со среднего значения в 12 процентов ВВП в начале XX-го века до 45 процентов ВВП к 1990 г.; из них 40 процентов осуществлялись в качестве расходов на социальное обеспечение (Tanzi and Schuknecht 1997).

при этом страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в среднем выделяют на такие программы 8 процентов ВВП (OECD 1998a)<sup>3</sup>.

В странах ОЭСР за последние сто лет появились разнообразные программы социального страхования и материальной помощи; они стали компонентами целой системы социального обеспечения, которой охвачены практически все группы общества<sup>4</sup>. В развивающихся странах денежные трансферты в основном присутствуют в немногочисленных программах социального страхования, которые обеспечивают защиту небольшому сегменту рабочей силы. Примеры государственных программ семейных пособий, социальных пенсий и страхования на случай безработицы или пособий по безработице в некоторых развивающихся и развитых странах представлены в Приложении в Таблицах А1, А2 и А3. Данные об охвате пенсионными системами и коэффициентах замещения дохода в развивающихся странах и странах с переходной экономикой представлены в Приложении в таблице А4. Динамика расходов на выделение субсидий и трансфертов в период с 1960-х по 1990-е гг. в некоторых развитых странах показана в Приложении в Таблице А5. В большинстве случаев такие программы обеспечивают ограниченное страхование дохода для государственных чиновников, военнослужащих и работников крупных предприятий. Как правило, обязательное предоставление трудовых пенсий, а также выплат в случае производственной травмы, смерти или потери трудоспособности, пособия по беременности и родам, временной нетрудоспособности или вынужденной безработицы предусмотрено законами, регулирующими трудовые отношения или социальное обеспечение. В ряде стран пособия также выплачиваются и семьям работников.

В некоторых развивающихся странах имеются программы денежных трансфертов, предназначенные для оказания помощи тем домохозяйствам, которые не охвачены схемами социального страхования. Они включают в себя социальные пенсии, семейные пособия, помощь инвалидам, сиротам и вдовам, условные пособия, минимальные пенсии и временную помощь безработным.

---

<sup>3</sup> Сюда включены семейные пособия, помощь безработным, социальная помощь, пособия по нетрудоспособности, а также социальные пенсии.

<sup>4</sup> Самыми ранними формами государственных программ материальной помощи в современных развитых странах являлись введённые в 1890-е годы пособия по инвалидности, которые выплачивались работникам промышленных предприятий. С развитием индустриализации работники стали подвергаться новым рискам для здоровья и собственного дохода, которые были связаны с их профессиональной деятельностью. Реакцией правительства стало введение обязательных схем страхования на случай потери трудоспособности, которые пришли на смену схемам компенсации, предоставлявшимся ранее обществами взаимопомощи, и добровольным программам страхования, предоставлявшимся работодателем. Постепенно принцип обязательного участия был распространён на многие другие категории риска и непредвиденных обстоятельств. Среди аргументов, которые приводились в пользу вмешательства государства, указывали «близорукое» поведение людей, которые не обеспечивают себе достаточной защиты, желание решить «проблему безбилетника» (т.е. ситуацию, когда кто-то заинтересован в получении выгоды, но не хочет нести затраты на социальную защиту), а также желание обеспечить максимально широкое объединение рисков, возможное в условиях общенациональной системы (Kohler and Zacher, 1982; Flora and Heidenheimer, 1995).

В отличие от ситуации в большинстве развивающихся стран со средним уровнем дохода, в странах с переходной экономикой денежные трансферты выполняют весьма важную роль. Это отражает последствия действовавшей при социализме политики «сжатой» заработной платы, всеобщего охвата, предоставления государственных пенсий с высоким коэффициентом замещения, а также выплаты значительных семейных пособий<sup>5</sup>. Правительства многих стран с переходной экономикой в 1990-е годы создали новые фонды для оказания социальной помощи и выплаты пособий по безработице, расширив в то же время охват системы социального обеспечения, так что она стала включать частные пенсии и пенсии, формирующиеся из отчислений работников (Milanovic 1998; Subbarao 1999; Braithwaite, Grootaer, and Milanovic, 2000). В среднем, доля средств, выделяемых в виде денежных трансфертов, которая поступает бедным, в странах с переходной экономикой колеблется от 20 до 50 процентов; это несколько ниже, чем в большинстве развитых рыночных стран (см. Таблицу А6 в Приложении). В Таблице А7 Приложения показана та важная роль, которая принадлежала денежным трансфертам в доходе домохозяйств в конце 1980-х и середине 1990-х годов в некоторых пост-социалистических странах.

Имеется целый ряд причин, по которым в развивающихся странах денежные трансферты используются в меньшем количестве программ социальной защиты, чем в странах с переходной экономикой или в развитых государствах. Во-первых, в развивающихся странах государство располагает гораздо меньшими ресурсами. Расходы, выделяемые на все общественные блага (в том числе – денежные трансферты), безусловно ограничены. При совершении государственных расходов правительства обычно отдают приоритет мерам, которые устраняют структурные (или существующие на стороне предложения) препятствия экономическому росту, нежели чем программам, направленным на увеличение потребительского спроса или передачи дохода (Beattie 2000).

Кроме того, структурные характеристики большинства развивающихся стран не позволяют применять программы социального страхования, предусматривающие денежные выплаты. Формальный сектор обычно невелик; нередко доминирующее положение в нём занимает государственная служба. В формальном секторе работники имеют стабильные и достаточно высокие доходы, планируют свои действия на достаточно длительную перспективу и располагают свободными средствами, которые могут быть использованы в схемах социального страхования. Однако, ситуация обстоит иначе для подавляющего большинства жителей развивающихся стран, и особенно – для бедных (van Ginneken 1999).

В большинстве развивающихся стран многие бедные существуют за счёт ведения сельского хозяйства или участия в неформальном секторе, где заработок нерегулярен. Это затрудняет использование формальных схем, предусматривающих

---

<sup>5</sup> В 1988 г. семейные пособия в семье с двумя детьми составляли до 25 процентов среднего дохода в Венгрии, 20 процентов в Болгарии и Чехословакии и 17 процентов в Польше, по сравнению с 5–8 процентами во Франции, Италии и Великобритании (Milanovic 1998).

регулярные обязательные взносы. Тот факт, что в развивающихся странах большинство работников представлено самозанятыми и теми, кто занят в неформальном секторе, также затрудняет сбор точных данных о доходе и благосостоянии. Сочетание низкой плотности населения и ограниченного развития инфраструктуры государственных услуг в сельской местности ведёт к удорожанию применения схем денежной помощи.

Большинство попыток распространить программы социального страхования на неформальный сектор потерпели неудачу, так как размер выплат невелик, а издержки высоки; поэтому работники не заинтересованы в добровольном участии (Mesa-Lago 1994). Другие факторы, обуславливающие низкий охват программами социального страхования (которые предусматривают денежные трансферты) в развивающихся странах, включают в себя: отсутствие доступной информации о наличии схем помощи, неудовлетворительное управление со стороны государства и ограниченные институциональные возможности по управлению программами социальной помощи (van Ginneken 2000).

Вместе с тем, в развивающихся странах растёт интерес к системам социального обеспечения, которые включали бы определённую форму денежных трансфертов. Шоки стали более серьёзными, предвидеть их стало сложнее. Процесс демократизации заставил руководителей более чутко реагировать на неотложные потребности бедных. Ослабление гарантий работы, повышение макроэкономического риска, рост неравенства и ощущение колебаний валютного курса в глобальном масштабе, - всё это привело к тому, что вырос спрос на социальную защиту со стороны представителей среднего класса (Gupta and others 1998; Chu, Davoodi, and Gupta 2000; Rodrick 1999a)<sup>7</sup>.

В течение многих лет схемы социального обеспечения, которые применялись в развитых рыночных странах, для большинства развивающихся государств оставались слишком дорогостоящими и сложными. Однако, благодаря реформе системы социального обеспечения, которая сейчас имеет место в развитых странах, формируется новый механизм реализации программ денежных трансфертов, который может оказаться более подходящим для развивающихся стран. Структурная безработица, глобализация, старение населения и бюджетные проблемы заставляют правительства многих развитых стран искать способы более рентабельные, содержащие и нужные стимулы для предоставления социальной защиты (Tanzi 2000; Ebersold 1998; Klasen 1999; Butti, Franco, and Pench, 1999; Peterson and Scherer, 1997)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Правительства, которые осуществляют «рыночные» реформы, с гораздо меньшей вероятностью пойдут на субсидирование кредита, дотирование сельскохозяйственных материалов, поддержку государственных предприятий и протекционистские меры в торговле, призванные защитить отечественные фирмы или обеспечить передачу ресурсов определенным группам. В этих условиях возникает потребность в таких формах социальной защиты, которые привносили бы меньше искажений.

<sup>8</sup> В 1998г. около 8 млн. человек (или 5 процентов рабочей силы) в Европейском союзе были безработными в течение одного года и дольше. Пять миллионов человек были безработными более

В данной главе мы рассматриваем роль денежных трансфертов в системе социального обеспечения. Основное внимание будет уделяться роли денежных трансфертов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой; мы будем обращаться к опыту развитых стран, чтобы проиллюстрировать те или иные принципы или сделать выводы. Сначала будут описаны различные виды программ денежных трансфертов и рассмотрены проблемы, возникающие при их толковании. Затем, обратившись к структуре системы социального обеспечения, мы проанализируем ключевые факторы, влияющие на выбор между программой денежных выплат и программой натуральных трансфертов. Далее мы рассмотрим некоторые соображения структурного плана, влияющие на эффективность и действенность денежных трансфертов как разновидности системы социального обеспечения. Среди рассматриваемых вопросов – расширение охвата, связь между размерами выплат в программе и экономическим развитием, построение программ таким образом, чтобы свести к минимуму негативные последствия для рынка труда, использование трансфертов для стимулирования равенства между мужчинами и женщинами, а также формирование политической поддержки программам. Наконец, мы поговорим о стратегиях наращивания институционального потенциала, необходимого для эффективного управления программами денежных трансфертов.

## **Денежные трансферты: общая ситуация**

К программам социального обеспечения относятся те, что предназначены для предоставления (или замещения) дохода бедным или лицам, для которых в отсутствие трансферта вероятен риск стать бедными. Программы денежных трансфертов могут преследовать разные цели, одной из которых является предоставление социального обеспечения.

Существует два типа официальных программ денежных трансфертов<sup>9</sup>. Под социальным страхованием понимают программы, которые полностью или частично финансируются за счёт взносов, отчисляемых за определённые категории рабочих и служащих. Такие взносы обычно носят обязательный характер и регулируются государством. Под программами социальной помощи понимают трансферты, поступающие определённой группе бенефициаров (напр., малоимущие, инвалиды или определённые категории лиц старшего возраста). Как правило, они финансируются из средств государственного бюджета. Как социальное страхование, так и социальная помощь являются важными компонентами систем социального обеспечения; при этом

---

двух лет. Вследствие устойчивого роста численности тех, кто выходил на пенсию рано, экономически активными в возрастной группе от 55 до 59 лет оставались менее 70 процентов мужчин и менее 40 процентов женщин (EU 1999).

<sup>9</sup> Данная система классификации взята из материалов Управления социального обеспечения (1999).

социальное страхование в большей степени используется для предупреждения бедности, а социальная помощь выступает в качестве «последней инстанции»<sup>10</sup>.

Программы денежных трансфертов можно далее подразделить на связанные с занятостью, всеобщие и осуществляемые на основании оценки нуждаемости. Выплаты в рамках программ, связанных с занятостью, (напр., социальные пенсии, страхование на случай безработицы, пособие по временной нетрудоспособности, беременности и родам, семейное пособие, выходное пособие и пособие в случае получения травмы на производстве) основаны на наличии и продолжительности трудового стажа при работе по найму (или самозанятости). Размер и продолжительность денежной выплаты обычно привязаны к уровню и продолжительности стажа работника до того момента, когда его заработок прекращается. В одних странах законы, регламентирующие трудовые отношения, обязывают работодателей приобретать страховку для покрытия непредвиденных обстоятельств определённых видов. В других государство требует, чтобы работодатели отчисляли взносы социального страхования в фонды, которые находятся в государственном управлении. Программы социального страхования, связанные с занятостью, обычно финансируются за счёт обязательных взносов, которые делают и работодатели, и работники; государство выступает в качестве гаранта последней инстанции и (в ряде случаев) в незначительном масштабе участвует в финансировании системы.

В рамках всеобщих программ предоставляются единые денежные выплаты всем гражданам, независимо от уровня их дохода, занятости или нуждаемости. Как правило, они финансируются из общих бюджетных поступлений. К таким программам относятся пенсии для лиц, достигших определённого возраста, пособия или пенсии для инвалидов, вдов или сирот, а также семейные пособия. Всеобщие программы денежных выплат обычно финансируются из государственных доходов, но также могут частично финансироваться за счёт взносов работников и работодателей.

Право на получение индивидуальных или семейных пособий в программах, осуществляемых на основании оценки нуждаемости, предоставляется в соответствии с определённым стандартом, который, как правило, привязан к потребностям на уровне прожиточного минимума. Пособия обычно назначаются только тем заявителям, которые действительно нуждаются или находятся в нищете. Оценка нуждаемости может проводиться разными способами, при этом показателям нуждаемости, потребности и дохода, а также сбережениям семьи и другим ресурсам могут присваиваться различные веса. Хотя программы материальной помощи, назначаемой на основании оценки нуждаемости, могут являться компонентом национальных программ, они, как правило, применяются на местном уровне.

---

<sup>10</sup> Значительная часть населения развивающихся стран эпизодически живёт в бедности, и их можно назвать «временно» бедными, или бедными «время от времени». Для домохозяйств, относящихся к этой группе, «последней защитой» от неблагоприятных последствий негативных шоков может стать социальное страхование.

В то время, как в развитых странах программы денежных трансфертов обычно принимают форму программ, связанных с занятостью, всеобщих программ и программ, осуществляемых на основании оценки нуждаемости, во многих развивающихся странах действуют системы денежных трансфертов, где несколько видов рисков объединяются в рамках провидентного фонда. Провидентные фонды действуют как схемы обязательных сбережений, где взносы определённых групп работников и работодателей сводятся в отдельный пул, из которого потом средства можно использовать для выплаты его участникам пенсий, пособий в случае прекращения поступления дохода, либо перевести их пережившим членам семьи в случае смерти участника.

Программы денежных трансфертов можно также подразделить на обязательные и добровольные. К обязательным программам относятся те, что предоставляются либо регулируются государством. Государство – гарант последней инстанции по обязательным программам, и потому на нём лежат различные обязанности по осуществлению работы, надзору и контролю.

Вместе с тем, не все денежные трансферты в обязательном порядке вводятся государством. В системе социального обеспечения развивающихся стран важная роль принадлежит добровольным и неформальным денежным трансфертам. Добровольные программы денежных трансфертов включают в себя выплаты, которые работодатели осуществляют работникам для поддержания дохода последних (напр., денежные выплаты в случае неожиданного временного прекращения работы), а также трансферты, предоставляемые местными благотворительными организациями; под неформальными трансфертами понимают трансферты внутри семьи, сообщества, а также групп домохозяйств, совершение которых не требуется законом.

Размеры добровольных денежных трансфертов в развитых странах могут быть довольно большими. По данным Adema and Einerhand (1998), добровольные денежные трансферты престарелым и инвалидам в 1993 году составили 0,5 процентов ВВП в Дании, 0,73 процента ВВП в Германии, 2,1 процента ВВП в Нидерландах, 1,6 процента ВВП в Швеции, 1,9 процента ВВП в Великобритании и 2,4 процента ВВП в США.

Во всём мире самой крупной формой добровольных денежных трансфертов являются трансферты внутри семьи; как правило, они принимают вид завещаний и помощи, которую родители оказывают молодым семьям. Роль этих денежных трансфертов в системе социального обеспечения довольно ограничена, несмотря на их существенные масштабы в абсолютном выражении. Напротив, частные трансферты, осуществляемые через религиозные группы, родственные группы, похоронные общества, общества с возобновляемым фондом и другие формы общинных объединений, во многих развивающихся странах служат важным инструментом поддержания дохода и управления риском (Ravallion and Dearden, 1988; Cox and Jimenez, 1990, 1993; Cox, Jimenez, and Jordan, 1994; and Morduch 1999).

Системы денежных трансфертов можно подразделить и с точки зрения продолжительности их действия. Пособия, призванные компенсировать риск хронической бедности вследствие утраты дохода, включают в себя выплаты по старости, инвалидности и в случае смерти. Во многих странах эти программы осуществляются совместно, используют объединённые средства, взаимосвязанные условия для участия и формулы начисления пособий. Краткосрочные денежные пособия включают пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам, выплаты при получении производственной травмы, а также пособия по безработице. Программы социальной помощи и семейные пособия, назначаемые на основании оценки нуждаемости и привязанные к определённому поведению реципиентов, обычно занимают промежуточное положение с точки зрения продолжительности выплат.

Для защиты домохозяйств от бедности государство использует сочетание «прямых» и «квази-денежных» трансфертов. К «квази-денежным» трансфертам относятся государственные программы, позволяющие снизить налоговые обязательства домохозяйств в обмен на совершение домохозяйством расходов на установленные категории «социальных» благ. Такие программы включают налоговые кредиты для частичной компенсации частных расходов на оплату жилья, медицинских услуг и образования<sup>11</sup>. Когда на рынке широко обращаются талоны на продовольствие и другие варианты купонов, выделяемых в рамках социальной помощи, они тоже считаются «квази-денежными» трансфертами.

Итак, денежные трансферты в системе социального обеспечения представлены всеми перечисленными ниже формами:

- Социальная помощь и социальное страхование, предусматривающие денежные выплаты (в интересах социального обеспечения)
- Связанные с занятостью, всеобщие и осуществляемые на основании оценки нуждаемости программы социальных денежных трансфертов,
- Обязательные и добровольные денежные трансферты,
- Долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные чрезвычайные программы управления уровнем дохода для борьбы с бедностью
- Программы денежных и «квази-денежных» социальных выплат.

Более точную оценку того, насколько денежные трансферты способны увеличить покупательную способность получателей, можно получить при рассмотрении их чистой суммы (а не валового значения). Некоторые категории денежных трансфертов нередко облагаются налогом<sup>12</sup>. Ставки налогов в разных странах также весьма неодинаковы, и это влияет на фактические размеры денежной

---

<sup>11</sup> По оценкам Adema and Einerhand (1998), «почти денежные» налоговые льготы, используемые для осуществления социальных трансфертов, в 1993 г. были эквивалентны 1 проценту ВВП в Германии, 2,2 процентам ВВП в США и 3,6 процентам ВВП в Великобритании.

<sup>12</sup> Это приводит к проблеме «вращения» бюджетных средств, описанной в работе Musgrave (2000).

помощи, которую домохозяйства могут использовать для удовлетворения своих потребительских нужд (Adema 1998). В ОЭСР (1999) подготовлены оценки стоимостного выражения социальной помощи в денежной форме (как валовой, так и чистой) для стран-членов данной организации за 1993 год. Эти данные представлены в Таблице А8 Приложения.

В ряде случаев то, что на первый взгляд представляется положительным трансфертом бедным, при наличии чрезвычайно регрессивной системы налогообложения вполне может оказать общее отрицательное воздействие на благосостояние. В работе Chu, Davoodi and Gupta (2000) приводятся данные о том, что налоговые системы в развивающихся странах гораздо более регрессивны, чем в развитых. При высокой регрессивности налоговой системы и низкой адресности трансфертов малоимущие семьи могут отдавать в виде налогов, необходимых для финансирования государственных денежных трансфертов, больше, чем они фактически получают в виде социальных выплат.

Объем государственных расходов на денежные трансферты (как валовой, так и за вычетом налогов) не может служить показателем достаточности размера помощи, предоставляемой в рамках той или иной программы<sup>13</sup>. Одинаковый уровень расходов в двух разных странах может означать высокий коэффициент замещения в стране с низкой заработной платой, и менее щедрый коэффициент – в стране, где заработная плата высока. Расходы в одной стране могут быть значительными потому, что в ней имеются многочисленные иждивенцы, а в другой они могут быть небольшими, так как экономические показатели в ней более благоприятны, а численность получателей пособий ниже. В ряде стран для оказания социальной помощи могут в большей степени использовать пособия в натуральном выражении или неформальные трансферты, в других – шире применять формальные программы денежных трансфертов.

Денежные трансферты нередко могут оказывать воздействие, которое по масштабам значительно перекрывает непосредственную передачу ресурсов. В некоторых странах денежные трансферты являются важной частью общественного договора<sup>14</sup>. Они используются для сглаживания различий в жизненных возможностях,

---

<sup>13</sup> Крупномасштабные программы социальных трансфертов не обязательно доходят до бедных. По данным Панельного исследования Европейского Сообщества (EU 1999), в 1993 и 1994 гг. в Греции, Италии и Португалии свыше половины лиц, не имевших работу дольше трёх месяцев, не получали пособий по безработице. В Италии до бедных доходит менее четверти расходов на выплату денежных трансфертов (которые составляют около 25 процентов ВВП). Семьи, доход которых более чем вдвое превышал черту бедности, получали сумму, соответствующую более чем 80 процентам от значения минимальной пенсии. Из-за неудовлетворительной адресности, чрезвычайной запутанности и неэффективности в деле борьбы с бедностью систему социальной защиты в Италии называют «бедностью благосостояния» (Rostango and Utili, 1998).

<sup>14</sup> См. в Goodin and others (1999) эмпирическое сопоставление прямых и косвенных воздействий социальных трансфертов в либеральном (США), корпоратистском (Германия) и социально-демократическом (Нидерланды) обществах на панельных данных о доходе и трансфертах за 10-летний период.

стимулирования большего равенства между поколениями, и для устранения неравенства, вызванного факторами расовой принадлежности, пола или состояния здоровья. Трансферты применяются для обеспечения максимально широкого социального охвата, гармоничного развития производства и солидарности в обществе. Денежные трансферты также могут быть задействованы для снижения неопределённости, поощрения более рискованного поведения со стороны предпринимателей и придания всем гражданам чувства защищённости (Atkinson 1999). Как прямое, так и косвенное воздействие денежных трансфертов имеет большое значение для социального обеспечения<sup>15</sup>.

## **Денежные трансферты и трансферты в натуральной форме**

При разработке систем социального обеспечения правительствам развивающихся стран приходится выбирать между денежными и натуральными трансфертами. На результаты этого выбора влияет целый ряд соображений экономического, административного и политического характера (Grosch 1994; Jimenez 1993).

### *Экономические соображения*

С экономической точки зрения обычно считается, что денежные трансферты предпочтительнее трансфертов натуральных, так как они не оказывают непосредственного воздействия на рыночные цены. Экономическая эффективность повышается, так что предельная выгода от товаров и услуг, реализуемых в экономике, становится эквивалентной соответствующим предельным социальным затратам. Когда из-за вмешательства политиков цены начинают отличаться от предельных выгод или предельных социальных затрат (что происходит при использовании натуральных трансфертов), ресурсы используются неэффективно (Blackorby and Donaldson, 1988).

---

<sup>15</sup> Важность косвенного воздействия денежных трансфертов на сокращение бедности можно показать на примере Польши в 1990-х годах. Согласно Grootaert (1995) и Milanovic (1998), в середине 1990-х годов в Польше до 4 процентов ВВП расходовали на выплату денежных трансфертов (пособий по безработице, семейных пособий и социальную помощь) и до 15 процентов ВВП – на выплату пенсий. Высказывалась озабоченность относительно финансовой устойчивости трансфертов и их ограниченной полезности в деле сокращения бедности; звучали призывы к повышению адресности социальной помощи бедным (Braithwaite, Grootaert, and Milanovic, 2000). Keane and Prasad (2000) поставили под сомнение данные о росте неравенства в Польше. По их мнению, быстрый рост расходов на пенсии и пособия по безработице обеспечил компенсацию тем социальным группам, положение которых ухудшилось в процессе проводившихся в Польше экономических реформ, - тех реформ, которые расчистили дорогу быстрым структурным изменениям, приватизации и скорейшему возобновлению экономического роста. Исследователи пришли к заключению: трансферты, благодаря которым сокращается неравенство, могли бы способствовать менее болезненному проведению экономических реформ и, таким образом, помочь достижению более высоких темпов роста. Они также показывают, что в тех странах с переходной экономикой, где имелись масштабные программы трансфертов, удалось предотвратить увеличение неравенства по доходу и добиться самых значительных темпов экономического роста в первые восемь лет переходного периода.

Иными словами, программы трансфертов, из-за которых снижается цена благ, предназначенных для бедных, заставят производить этих благ больше, чем производилось бы в отсутствие такой программы. Ресурсы, которые могли бы использоваться более эффективно для производства иных благ и услуг, идут на производство таких целевых благ для бедных. При этом в жертву приносится определённая часть экономической эффективности.

Денежные субсидии при любом заданном уровне дохода обеспечивают их реципиентам большую свободу выбора и более высокий уровень удовлетворённости, чем натуральные трансферты<sup>16</sup>. При наличии программы натуральной помощи бенефициары потребляют больше субсидируемого целевого блага, чем потребляли бы в отсутствие такой программы. Это приводит к тому, что потребление субсидируемого целевого блага начинает превышать то значение, при котором его предельная выгода (или ценность для бенефициара) равна предельным социальным затратам на его производство. Чистая потеря в случае субсидии, искажающей цену, представлена разницей между общей выгодой от потребления (полезности или благосостояния) такой субсидии, и выгодой, которую получил бы реципиент в случае, если такой трансферт предоставлялся бы как обычная денежная выплата. Допустив, что положительные внешние эффекты в потреблении и производстве отсутствуют, чистая потеря (или потеря эффективности) будет тем больше, чем ниже эластичность спроса на субсидируемое целевое благо и чем выше эластичность его предложения.

Вместе с тем, пособия в натуральной форме нередко используются как инструмент контроля, изменения поведения реципиентов, или оказания на него иного влияния. В рамках программ натуральных трансфертов предоставляются основные продукты питания, базовые медицинские или образовательные услуги тем, кто в противном случае не имел бы финансовых возможностей для потребления таких услуг, или даже при наличии достаточных ресурсов всё равно не приобрёл бы адекватных услуг. На практике степень влияния натуральных трансфертов на фактическое потребительское поведение домохозяйства зависит от того, входит ли натуральная помощь в предельный объём потребления (т.е., её объём меньше, чем обычное потребление).

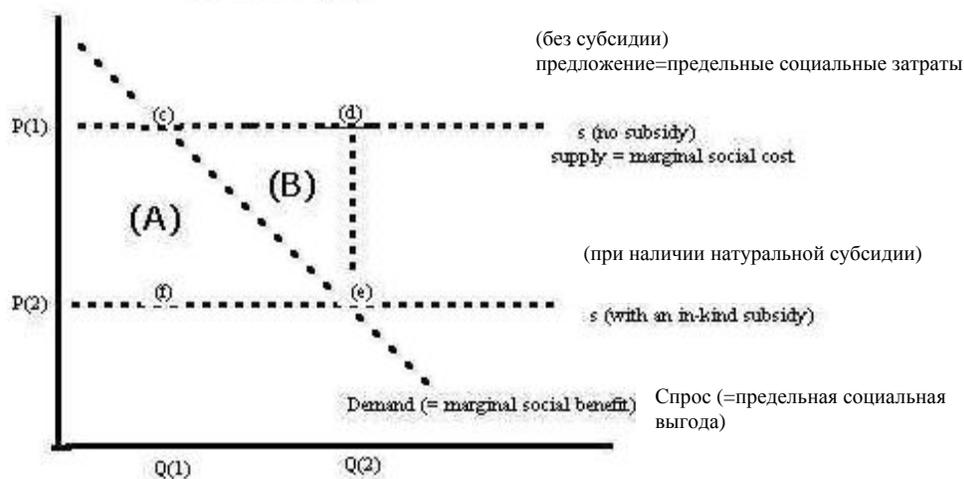
На уровне рынка натуральные субсидии могут спровоцировать дополнительное бремя для налогоплательщиков, так как стоимость такой субсидии выше, чем ценность тех выгод, что поступают получателю трансферта. Это показано на рисунке 1. Ценность натуральной субсидии (напр., жильё по дотированной цене) для получателя равна области под кривой спроса ( $A$ ). Общая финансовая стоимость субсидии представлена суммой  $A + B$ . Значение  $B$  (т.е. превышение стоимости над ценностью субсидии для бенефициара) – дополнительное бремя, обусловленное программой субсидий. С точки зрения лиц, отвечающих за стратегию, чем больше такое дополнительное бремя (область  $B$ ), тем в большей степени программа денежных

---

<sup>16</sup> Более полный анализ влияния денежных и натуральных трансфертов на экономическое благосостояние см. в Нуман (1999).

трансфертов способна обеспечить то же благосостояние реципиентам при гораздо меньших финансовых затратах.

**Рисунок 1: Пример дополнительного бремени, вызванного натуральной субсидией**



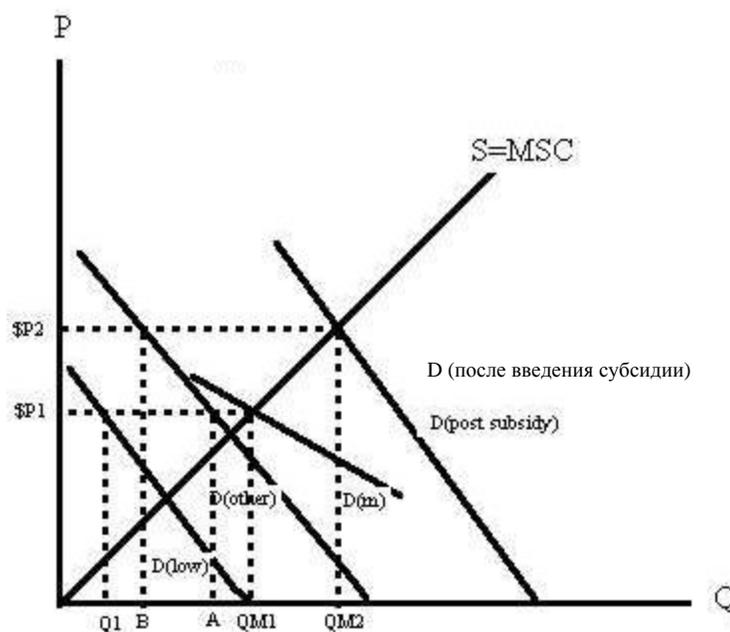
*Примечание:* стоимость субсидии представлена прямоугольной областью A + B. Чистая выгода для реципиентов показана треугольником I-C-E. Разница (B) – дополнительное бремя, обусловленное субсидией.

Натуральные субсидии не только сказываются на цене «дотируемого блага». Они могут влиять и на рыночную цену благ, на которые дотация не распространяется. В такой ситуации производители этих товаров выигрывают, а домохозяйства, не получающие субсидии, - проигрывают. Чистым итогом является изменение характера распределения дохода, - возможно, таким образом, который будет неприемлем для избирателей. Хотя денежные трансферты тоже влияют на распределение дохода, это воздействие является явной целью такой программы, а не побочным, случайным эффектом.

На Рисунке 2 показана проблема, связанная с наличием натуральных субсидий и неблагоприятным воздействием на распределение дохода. Представим, что правительство решило бесплатно предоставлять малоимущему населению какую-то базовую услугу (напр., в области здравоохранения). До предоставления субсидии малоимущие потребляют  $Q1$  медицинских услуг; остальное население потребляет объем  $B$ . При равновесной цене  $\$P1$  равновесное потребление на рынке составит  $QM1$ . Когда малоимущим домохозяйствам обеспечен доступ к бесплатным услугам, их потребление увеличивается до  $QM1$ . Сложив  $QM1$  и кривую спроса  $D$  (other) [прочие], получим окончательный вид кривой спроса после введения субсидии. При данном уровне спроса равновесная цена вырастает до  $\$P2$ . При более высокой цене потребление той группы, что приобретает медицинские услуги по рыночным ценам, снизится до точки  $B$ . Общий рыночный спрос при более высокой цене ( $\$P2$ ) будет

равен сумме потребления дотируемой группы ( $QM1$ ) и потребления при свободной рыночной цене ( $\$P2$ ), т.е.  $B$ . Распределение дохода пострадает, так как поставщики медицинских услуг будут получать более высокий доход, а потребители, которые не имеют права на дотацию, будут больше платить за их услуги (и меньше потреблять); помимо этого, они понесут издержки в виде налогов, необходимых для финансирования субсидируемого здравоохранения.

**Рисунок 2: Влияние натуральной субсидии на цену и распределение дохода**



С точки зрения управления макроэкономикой, программы денежных трансфертов, как правило, считаются лучше программ натуральных трансфертов, так как они делают государственные расходы более предсказуемыми и способны автоматически стабилизировать экономику в течение делового цикла (т.е. они увеличиваются, когда экономика на подъеме, и сокращаются, когда экономический рост замедляется)<sup>17</sup>. Основными недостатками программ денежных трансфертов с

<sup>17</sup> Под «бюджетными стабилизаторами» понимают роль бюджетно-налоговой политики в расширении спроса при снижении темпов экономического роста и в сокращении спроса при оживлении экономики. Это может способствовать стабильности цен, ослабляя ценовое давление при «перегреве» экономики и стимулируя спрос при её «торможении». В работе Lindbeck (1997) была рассмотрена обоснованность представления о том, что трансфертные платежи выполняют функцию «автоматического стабилизатора». Автор отметил, что в странах, где размеры выплат значительны, в периоды глубокого экономического спада бюджетный дефицит резко увеличивается. Быстрое наращивание государственного долга в связи с более высокими обязательствами по социальным выплатам может служить препятствием возобновлению экономического роста: домохозяйства могут сомневаться в способности государства выполнить свои обязательства по выплатам или опасаться повышения налогов в будущем. Их реакцией станет накопление сбережений «из соображений предусмотрительности».

точки зрения макроэкономического управления является то, что они могут ограничить свободу управления бюджетом и могут провоцировать «ползущий» рост расходов.

В отличие от программ натуральных субсидий, программы денежных трансфертов обычно невосприимчивы к изменениям в ценах товаров или стоимости жизни. Это позволяет защитить бюджет таких программ от неожиданных изменений, вызванных инфляцией или колебаниями товарных цен. В итоге оказывается проще прогнозировать бюджетные потребности.

В программах натуральной помощи в случае изменений спроса необходимо вносить изменения в их планы и структуру. Например, из-за экономического спада может вырасти частный спрос на субсидируемое жильё. Однако пройдет год или два, прежде чем этот более высокий спрос будет отражён в более значительных ассигнованиях на субсидирование жилья, и ещё два-три года, прежде чем государственные ведомства и частный сектор смогут действительно расширить предложение субсидируемого жилья. Столь значительные временные лаги, необходимые для реагирования в рамках программ натуральной помощи, означают, что эти программы невозможно использовать в качестве макроэкономических стабилизаторов.

Вместе с тем, «автоматическое» стабилизирующее воздействие денежных выплат также ведёт к определённой утрате контроля над бюджетом. Программы денежных трансфертов обычно оформляются юридическими положениями, не затрагивающими структуру годового бюджета. Для их финансирования используют отдельные налоги на фонд оплаты труда или другие целевые налоги. То, что управление денежными трансфертами обычно не включено в процесс годового бюджета, и что они могут частично финансироваться за счёт целевых налогов, снижает их бюджетную гибкость в краткосрочной перспективе<sup>18</sup>. Находясь за пределами бюджета, программы социальной помощи и социального страхования также в меньшей степени подвержены контролю и ежегодному пересмотру исходя из приоритетных направлений государственных расходов, чем статьи расходов, указанные в бюджете.

Нередко размер денежного трансферта индексируется в зависимости от изменений общего уровня цен, стоимости жизни или размеров минимальной заработной платы. При этом индексация автоматически повышает финансовую стоимость денежных выплат. При ухудшении экономических условий за

---

<sup>18</sup> Данное положение также подвергает программы денежных трансфертов бюджетному риску нехватки ресурсов для покрытия нормативных обязательств. Неспособность государственной пенсионной системы и других фондов социальных выплат в ряде стран Латинской Америки и европейских стран с переходной экономикой покрыть нормативные требования по осуществлению трансфертов усилила растущую обеспокоенность населения относительно жизнеспособности всей системы социальной защиты. Невыплата предприятиями выходных пособий работникам в ряде стран Азии, пострадавших от финансового кризиса, заставила правительства разрабатывать специальные программы помощи безработным в городах.

материальной помощью обращается больше граждан. Это ведёт к росту расходов на содержание программ денежных трансфертов и в удачные, и в неблагоприятные годы; в итоге имеет место постепенное увеличение расходов, т.е. постоянная тенденция к увеличению расходных требований программы. Длительное увеличение стоимости программ пособий может привести к вытеснению других форм важных государственных расходов, спровоцировать бюджетный дефицит и рост налогового бремени (Tanzi 1997).

Программы денежных трансфертов различаются по их возможности обеспечивать адресность поступления пособий бедным. Вообще, бедные с большей вероятностью будут получать денежные пособия в рамках социальной помощи, чем платежи в системе социального страхования. Это верно для самых разных стран, как развивающихся, так и развитых (см. Таблицу А6 Приложения). В эффективных программах социальной помощи домохозяйства, относящиеся к нижнему квинтилю доходов, получают от 50 до 80 процентов всех денежных трансфертов. В менее эффективных программах эта группа домохозяйств может получать всего 10 и менее процентов от денежных выплат в рамках социальной помощи. В большинстве развитых стран и стран с переходной экономикой домохозяйствам, относящимся к нижнему квинтилю, поступает от четверти до половины всех средств, выделяемых в виде пособий по безработице.

### *Административные соображения*

Для систем денежных трансфертов требуется более масштабная и развитая институциональная структура, чем для систем натуральных трансфертов. Вместе с тем, когда соответствующая административная система уже создана, издержки, связанные с реализацией программы денежных трансфертов, обычно ниже, чем издержки при эквивалентной программе натуральной помощи (напр., схемы продовольственных талонов, общественных работ или дотируемых товаров) (Grosch 1994). В отличие от программ продовольственных талонов или купонов, в программах денежных трансфертов нет затрат на печать, защиту, сбор или обработку квази-денежных знаков. В отличие от программы общественных работ, практически не требуется услуг по инженерной проработке конкретного объекта или техническому надзору. Кроме того, порядок перевозки денежных средств из одной точки в другую достаточно прост по сравнению с перемещением значительных объемов субсидируемого товара.

С административной точки зрения «деньги» обходятся реципиенту дешевле, так как они принимаются везде. Кроме того, в отличие от использования натуральной субсидии, такой, как продовольственные талоны, использование денежных средств не приводит к «эффекту клейма» (Ranney and Kushman, 1987).

Главным административным недостатком любого вида денежных трансфертов является то, что невозможно создать механизм самоадресования «денег». В отличие от основных продовольственных товаров или жилья, при использовании денежных

средств для нормирования доступа к ним нуждающихся невозможно использовать их принадлежность к категории «непрестижного» блага. Необходимо выработать критерии для участия в программе, и выплаты должны направляться только тем гражданам, право на участие которых можно проверить; кроме того, это право необходимо периодически подтверждать. В результате даже простейшие схемы денежных трансфертов предполагают существенное административное бремя (Blackorby and Donaldson, 1988).

На практике денежные трансферты редко предоставляются в виде «живых денег»; чаще они распределяются в форме персонализированных чеков или почтовых денежных переводов. Данные инструменты либо распределяются напрямую, либо рассылаются по почте отделом социального обеспечения, подразделением местных органов власти или финансовым учреждением, назначенным для этой цели правительством. Чеки должны быть обналичены в банках, почтовых отделениях или других финансовых учреждениях. Для подготовки таких чеков отделы социального обеспечения должны располагать точной информационной системой; чтобы получить свой чек и обналичить его, получатели, как правило, должны представить действительный документ, удостоверяющий их личность. Они должны иметь место постоянного проживания и представить документы, подтверждающие их право на получение пособия. Наконец, они также должны иметь доступ к финансовым учреждениям. Использовать персонализированные чеки для охвата большого числа получателей можно только при наличии широкой и достаточно развитой системы органов социального обеспечения, почтовых сообщений и банковских операций.

С развитием банковской инфраструктуры в ряде стран переходят к использованию программ «прямых депозитов», когда пособия регулярно перечисляются на банковские счета получателей. Такой подход применяется в США, где он принят для осуществления почти трёх четвертей всех трансфертов (OECD 1999).

В некоторых странах для предоставления денежных трансфертов тем, кто обычно не пользуется услугами банков, используют банкоматы. Примером такого подхода может служить программа социальных пенсий в сельских районах Южной Африке, где банкоматы обслуживают многочисленных получателей таких выплат, проживающих в сельской местности (Case and Deaton, 1996).

Важной проблемой является то, что во многих развивающихся странах может отсутствовать административная инфраструктура, необходимая для работы масштабной системы денежных трансфертов. Значительная часть бедных может проживать в сельских районах, которые не входят в «радиус действия» государственных ведомств социального обеспечения и трудоустройства. Многие бедные могут не иметь постоянного места жительства или могут проживать в районах несанкционированной застройки, которая не признаётся местными органами власти. Они могут практически не иметь доступа к финансовым учреждениям, чтобы обналичить причитающиеся им чеки. Некоторые бедные сельские домохозяйства

могут быть расположены в районах, где основными формами обмена являются натуральное хозяйство и бартер; это означает, что деньги для них малоценны.

### *Политические соображения*

Несмотря на экономические и административные преимущества программ денежных трансфертов, мобилизовать политическую поддержку таким программам нередко представляет собой сложную задачу. Тот факт, что программы денежных пособий обеспечивают получателю большую свободу выбора, приводит и к тому, что члены домохозяйств могут использовать полученные средства для приобретения таких товаров и услуг, которые многие правительства предпочли бы напрямую не финансировать (напр., алкоголь, сигареты, азартные игры). Если предоставление денежных пособий в представлении избирателей ассоциируется с потреблением «анти-благ», это может снизить привлекательность программ денежной помощи для широких кругов электората<sup>19</sup>.

Есть и другие причины, по которым политики могут предпочесть натуральные трансферты помощи в виде денежных выплат. Оказание натуральной помощи - более заметный способ убедить своих избирателей в том, что базовые потребности бедных удовлетворяются. Кроме того, производители базовых товаров и услуг (напр., строители, сельскохозяйственные производители, «затоваренные» продукцией, и поставщики медицинских услуг) также с большей вероятностью будут оказывать давление на политиков с тем, чтобы социальная помощь предоставлялась в натуральной форме в виде производимых ими товаров и услуг, нежели в виде денежных трансфертов.

Когда товарные субсидии сокращаются, для политиков более простой задачей будет объяснить необходимость оказания помощи в целях поддержания потребления прежде субсидированных благ, нежели объяснять более общую необходимость поддержки уровня дохода. Например, когда в Индонезии, Ямайке, Шри-Ланке и Замбии отменили общие продовольственные субсидии, их место заняли адресные программы, в рамках которых бедным выдавали продовольственные талоны (или предоставляли продовольствие по льготным ценам) для приобретения основных продуктов питания.

Там, где бедность связана с неудовлетворительным управлением доходом, политики могут предпочесть такие программы помощи, которые влияют на поведение людей. Благодаря увязке предоставления помощи с посещением детьми школ, с участием в учебных курсах, посвящённых вопросам здравоохранения и питания, или с обращением в государственные структуры за медицинскими услугами можно

---

<sup>19</sup> Нуман (1999) приводил это соображение в качестве основной причины, по которой две трети федеральных трансфертов, предоставляемых в рамках социальной помощи в США в 1997 г., имели вид натуральной помощи; наиболее значительными из них были программы «Медикэйд» и программа продовольственных талонов.

повлиять на поведение домохозяйств таким образом, что это будет способствовать сокращению бедности в долгосрочной перспективе.

## **Вопросы, связанные со структурой программ**

То, каким образом построены программы денежных трансфертов, имеет не меньшее (а то и большее) значение, чем выбор формы трансферта (денежная или натуральная). В то время как удачно разработанные программы денежных трансфертов могут способствовать существенному снижению бедности, неудовлетворительная структура программ может нанести больше вреда, чем пользы. Мы последовательно рассмотрим шесть вопросов, связанных с разработкой таких программ.

### ***Страхование и помощь: тип программы должен соответствовать потребностям***

Для работников, занятых в формальном секторе, важным инструментом социальной защиты является страхование; для тех же, кто не охвачен страховой системой, включая самозанятых и лиц, извлекающих доход от деятельности в неформальном секторе, требуются программы социальной помощи (предоставляемой либо государственным, либо частным сектором, либо обоими).

*Страхование может играть важную роль в системе социального обеспечения.* Чем больше масштабы формального сектора и выше степень его развития, тем более существенную роль в системе социального обеспечения, предусматривающей денежные выплаты, может играть социальное страхование, привязанное к занятости. Для лиц, занятых в формальном секторе, страховые схемы, связанные с занятостью, могут являться оптимальным способом компенсировать риск бедности в связи с потерей занятости, наступлением старости, заболеванием, рождением ребёнка или несчастным случаем на производстве. Преимуществом страховых схем является то, что в них нет необходимости устанавливать критерии, дающие право на получение выплат, за исключением требования уплаты страховых взносов<sup>20</sup>.

Официальные программы социального страхования не дадут надёжного социального обеспечения работникам, занятым за пределами формального сектора (Bailey 1994; van Ginneken 1999). Главная причина этого заключается в том, что тот тип риска бедности, который традиционно покрывается формальными схемами (напр., страхованием на случай безработицы), может не иметь существенного значения для аграрных экономик, где бедные просто не могут позволить себе быть безработными. Засухи, наводнения и другие стихийные и антропогенные бедствия могут привести к

---

<sup>20</sup> Государственные субсидии схемам социального страхования в формальном секторе могут в конечном итоге оказывать регрессивное воздействие на распределение дохода. В работе Paukert (1968) показано, что наличие таких субсидий способно усугубить бедность и неравенство, поскольку лица, занятые в формальном секторе, изначально находятся в более выгодном положении относительно их дохода.

одновременной потере дохода у большого числа сельских жителей. Неожиданная утрата супруга или близкого родственника, тяжёлая болезнь или распад семьи могут стать причиной существенного и внезапного изменения в расходных потребностях домохозяйства (World Bank 2000a). От таких рисков большинство официальных страховых систем защитить не в состоянии.

Бедным в развивающихся странах необходимо предоставить подходящую систему социального страхования, которая учитывала бы специфические характеристики конкретного сообщества и покрывала бы (в стоимостном выражении) мелкие риски (см. Врезку 1). Одним из способов обеспечения такого охвата может стать использование механизма микрострахования. В ряде развивающихся стран важную роль в расширении доступа малоимущих семей к программам микрострахования уже играют кооперативы, кредитные союзы, неправительственные организации (НПО) и организации на базе местных сообществ. В таких схемах страхования обычно предоставляется разовая выплата семьям, в которых имело место серьёзное заболевание, смерть члена семьи или утрата значительной части имущества. В более совершенных схемах такого рода удаётся обеспечить соответствие предлагаемых продуктов социального страхования основным интересам участников этих схем, сдерживать административные издержки и содействовать сплочённости участников. В ряде случаев для того, чтобы снизить размеры взносов, обеспечить субсидии самым неимущим и предоставить гарантии перестрахования, используется партнёрство между органами власти, донорами и НПО.

**Врезка 1. Программы денежных трансфертов, осуществляемые НПО: Ассоциация самозанятых женщин в Индии**

Ассоциация самозанятых женщин (SEWA) была основана в 1972 г. в качестве профсоюза, членами которого главным образом являются бедные женщины, занимающиеся мелкой торговлей, работающие надомницами и подённицами. SEWA осуществляет добровольную Комплексную программу социального обеспечения, в которой участвует 14% членов Ассоциации (около 32 000 женщин). В рамках этой программы предусмотрено медицинское страхование (на сумму до 1 000 рупий), страхование на случай смерти и потери трудоспособности (до 10 000 рупий) и страхование имущества (на сумму до 5 000 рупий). Страховой взнос составляет около 60 рупий (около 1,50 долл. США) в год для страхования имущества и медицинского страхования и ещё 15 рупий – на случай смерти и потери трудоспособности. SEWA также управляет схемой фиксированных депозитов, куда члены Ассоциации могут одновременно внести сумму в размере 500–700 рупий, чтобы получить пожизненное страховое покрытие. Помимо взносов, собираемых с членов Ассоциации, треть стоимости взносов финансируется за счёт процентов, полученных на грант Управления технического сотрудничества Германии, а ещё треть – за счёт дотаций от Индийской корпорации страхования жизни и страховой компании «Юнайтед Индия». Надзор за деятельностью программы SEWA и выделение средств Индийской корпорации страхования жизни на погашение расходов на оплату взносов осуществляется Министерством труда Индии.

Источник: Jain (1999).

Вместе с тем, лица, не охваченные системой страхования, нуждаются в социальной помощи. Помощь в виде денежных трансфертов - один из немногих

вариантов, доступных тем, кто не может работать или получать достаточный доход от занятости, т.е. инвалидам, детям-жертвам социального отторжения, бездомным, лицам, страдающим алкогольной и наркотической зависимостью, вдовам и вдовцам. Во многих странах предусмотрены специальные программы помощи, в рамках которых представителям этих групп выплачивают месячные пособия (и предоставляют другую поддержку). В странах с низким и средним доходом в программах помощи инвалидам и престарелым размер денежных трансфертов колеблется от 25 до 50 процентов минимальной заработной платы; в странах с более высоким уровнем дохода наблюдается более высокий коэффициент замещения<sup>21</sup>.

*Денежная помощь может дополнять частные трансферты.* В некоторых развивающихся странах государственные программы денежной помощи являются для домохозяйств «последней линией обороны» в случае снижения уровня дохода. Сначала домохозяйства обычно используют собственные сбережения и частные трансферты.

По данным, представленным в работе Morduch (1999), в сельских районах и регионах с низким доходом частные трансферты имеют большее значение, чем в крупных городах. Автор также считает, что частные трансферты играют более значительную роль в «нормальные» периоды, нежели чем во время шоков и чрезвычайных обстоятельств.

Исследования, проводившиеся в Индонезии, Филиппинах, России и странах ОЭСР, показывают, что малоимущие семьи с большей вероятностью являются чистыми получателями частных трансфертов, и что такие трансферты, вероятно, весьма важны для бенефициаров. Согласно оценкам, на трансферты приходится от 2 до 41 процента дохода для чистых получателей и от 1 до 8 процентов дохода – для чистых «доноров» (см. Таблицу А9 Приложения). В ходе исследования в Кыргызстане Сох, Jimenez and Jordan (1994) выявили, что частные трансферты предоставляются лишь 12 процентам домохозяйств, однако, в бюджете получателей составляют свыше трети всего дохода. Сох, Jimenez and Jordan (1994) делают вывод: если бы получатели таких трансфертов были их лишены, распространённость бедности среди них была бы на 25 процентов выше.

Эмпирические данные говорят о том, что неформальные трансферты не обеспечивают надёжной защиты в случае отрицательных шоков или ковариативных рисков. Согласно Morduch (1999), трансферты в Индии обычно составляют менее 10 процентов от масштабов типичного шока дохода в неблагоприятные периоды. Так, после засухи 1984 г. в регионе Сахель, трансферты были эквивалентны менее 3 процентам от суммы потерь, которые понесли беднейшие домохозяйства.

---

<sup>21</sup> Как отмечал Whitehouse (2000), процент неимущих среди пенсионеров в Восточной Европе и Латинской Америке гораздо ниже по сравнению со странами ОЭСР, так как их период дожития значительно короче, чем у получателей среднего дохода.

В ряде случаев неформальные частные трансферты могут провоцировать такое накопление долга и обязательств, которые бедным преодолеть не под силу. В таких случаях оптимальным видом помощи семьям, позволяющим им выйти из бедности, могла бы стать замена частной системы преодоления последствий неблагоприятных ситуаций государственной системой социального обеспечения. Уяснив принцип действия тех механизмов, благодаря которым малоимущие семьи «выживают» в условиях бедности (а также те последствия, которым приводит использование этих частных механизмов), государственные структуры смогут разрабатывать программы денежных трансфертов таким образом, чтобы они дополняли соответствующие схемы преодоления неблагоприятных последствий, применяемые домохозяйствами.

***Программы социальных денежных трансфертов в ситуации, когда показатели дохода и нуждаемости сложно представить в количественном выражении***

В большинстве развитых стран для установления права граждан на участие в программах денежной помощи государственные власти используют сочетание оценок дохода и нуждаемости (см. Таблицу А10 Приложения). Доходы учитываются, сбережения и другие активы регистрируются, и вся эта информация обновляется и проверяется. Оценка нуждаемости корректируется с учётом размера семьи и других потребностей, а полученная информация проверяется по платёжным ведомостям, данным об уплате налогов и квитанциям об оплате покупок. В большинстве случаев социальные работники проводят собеседования с претендентами на получение пособий, проверяют их жилищные условия и подтверждают их право на участие в программе. В большинстве стран ОЭСР административные издержки программ денежных трансфертов составляют в пределах от 7 до 11 процентов совокупной стоимости программ (OECD 1998a).

Одним из основных препятствий для использования программ денежных трансфертов в развивающихся странах является то, что методики оценки нуждаемости и оценки дохода, применяемые в развитых странах для установления и проверки прав бенефициаров на получение пособий, оказываются слишком дорогостоящими и в случае применения могут исключать многих бедных из охвата программой. Опыт ряда развивающихся стран показывает, что степень охвата бенефициаров и результативность программ во многом зависят от того, насколько справедливыми представляются критерии адресности и процесс принятия решений (Pritchett 2000). Если эти критерии слишком сложны и жёстки, бедные могут быть исключены из программы. Если критерии непонятны, то те бедные, которые могли бы претендовать на помощь, за ней не обратятся, в то время как домохозяйства с более высоким уровнем благосостояния (и, соответственно, лучше информированные) попробуют получить доступ к программе. Если местные сообщества исключены из процесса принятия решений относительно критериев участия, то местные должностные лица могут в своей работе слишком вольно трактовать соответствующие положения.

Тот факт, что доходы и нуждаемость сложно зафиксировать, и что критерии отбора должны быть максимально понятны и приемлемы, не означает, что программы

денежных трансфертов не могут быть адресными, или что невозможно эффективно выявлять бенефициаров. Существует несколько способов проведения предварительного отбора, выявления и проверки бенефициаров даже в условиях, когда точную информацию о доходах и нуждаемости получить трудно.

*Возможно использование программ, основанных на оценке дохода и нуждаемости.* В ряде случаев (особенно в странах со средним уровнем дохода и странах с переходной экономикой) можно провести оценку дохода и нуждаемости. Так, в Кыргызстане в 1998 г. введена полномасштабная единая программа ежемесячных социальных выплат на основании оценки нуждаемости; в рамках этой программы были тщательно рассчитаны доходы семей с учётом заработной платы, пенсий, других выплат, продукции, производимой для личного потребления и реализации, наличия скота, а также и других источников благосостояния семьи. Домохозяйства, доход которых составлял менее 100 сомов (гарантированный минимальный доход, или ГМД), получали компенсацию, покрывающую разницу между их фактическим доходом и ГМД. В 1999 г. количество получателей пособий в единой программе ежемесячных выплат составило, согласно оценкам, 574 000 человек, или 13 процентов всего населения страны. ГМД изначально был установлен на уровне, который составлял от одной пятой до одной трети значения черты бедности (ILO 2000).

В большинстве развивающихся стран сложные методики оценки дохода и нуждаемости вряд ли будут применимы на практике, так как многие бедные получают доход от работы в неформальном секторе, хранят свои сбережения в виде физических активов и в других неденежных формах, либо имеют такие источники дохода, которые с трудом поддаются проверке (напр., трансферты от родственников). В отсутствие платёжных ведомостей или банковских записей сложно проверить их доход и нуждаемость; при этом бедные домохозяйства вряд ли ведут письменный учёт своих доходов или расходов. Для них непростой задачей может стать даже подача письменной заявки на получение пособия. В таких условиях затраты на сбор точной информации о доходах и нуждаемости могут быть очень высокими (van de Walle 1998); когда же для оценки права участия домохозяйств в программе используют воспоминания членов этих домохозяйств об их доходах и расходах, то возможно существенное занижение обоих этих показателей.

*Вместо формальной оценки нуждаемости или дохода можно использовать категориальные показатели.* В ряде случаев для выявления бенефициаров программы целесообразнее использовать не официальные методики оценки доходов или нуждаемости, а категориальные показатели (балльную методику оценки нуждаемости). В основе простейшей оценки нуждаемости могут лежать либо особые социальные или географические категории бедных, либо показатели, «заменяющие» доход и активы. Применение такого механизма дало вполне приемлемые результаты с точки зрения адресности (Grosh 1994).

При категориальном подходе используют индивидуальные характеристики или характеристики семьи, которые тесно коррелируют с бедностью, и при этом более заметны. Престарелые, инвалиды, сироты, бездомные, лица, страдающие алкогольной и наркотической зависимостью, вдовы/вдовцы, неполные семьи и жертвы стихийных бедствий, - вот некоторые из социальных категорий, которым оказывается адресная социальная помощь. Главное преимущество в применении таких категорий заключается в том, что выявление бенефициаров не вызывает административных сложностей, при условии, что права участия в программе чётко определены.

В ряде случаев с помощью всего нескольких категориальных показателей можно выявить подавляющее большинство бедных. Согласно Milanovic (1998), в Болгарии, Эстонии и Венгрии программы, при их адресовании престарелым, многодетным семьям и безработным, обеспечили бы охват свыше трёх четвертей от общего числа бедных. Применение категориальных показателей для определения права участия в программе может стать единственным способом для выявления «неизменно» бедных (напр., бездомных, детей, содержащихся в медико-социальных учреждениях интернатного типа, и лиц, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью), так как они обычно подвержены социальному отторжению, будучи исключёнными из рабочей силы и не имея доступа к семейным, либо связанным с местом работы источникам социальной помощи (La Cava and Nanneti, 2000).

Всё большее распространение находит балльная методика оценки нуждаемости для обеспечения адресности денежных трансфертов. Она предусматривает сбор многочисленных показателей на уровне домохозяйства, которые выявить менее сложно, чем доход, но которые при этом тесно с ним коррелируют. Впервые балльную методику оценки нуждаемости применили в Чили; теперь она используется в программах социальной помощи в Армении, Бразилии, Колумбии, Эквадоре, Индонезии, России и Зимбабве (Grosch and Baker, 1995; Sambanis 1999). В программах, где применяется эта методика, для анализа уровня жизни домохозяйства используют такие показатели, как качество жилья, владение товарами длительного пользования, доступ к услугам, уровень образования и данные о занятости главы домохозяйства. Виды легко наблюдаемых показателей, которые применяются в балльной методике оценки нуждаемости, со временем остаются достаточно стабильными. В результате этот подход более эффективен при работе с хронически бедными, чем с лицами, доход которых снижается в периоды кризиса.

Один из лучших (и наиболее отработанных) примеров программы денежных трансфертов, построенной на использовании балльной методики оценки нуждаемости, - чилийская система «социального паспорта» (FICHA CAS), которая начала работу в 1980 г. Первоначально использовалась простая форма для сбора данных по 14 переменным о домохозяйстве. Переменные получали определённое количество баллов и, наряду с информацией из обследования домохозяйств и отчётов о посещениях социальных работников, использовались для установления права на получение семейных пособий и социальных пенсий. В начале 1990-х годов форма-анкета FICHA CAS была переработана с тем, чтобы можно было собирать

информацию о доходе домохозяйства, его благосостоянии и доступе к социальным услугам. Затем эта информация вводилась в компьютер, и право домохозяйства на получение выплат определялось автоматически. Оценка результатов программы FICHA CAS показала, что 72 процента выплат в рамках программы направлялись беднейшим 30 процентам семей, а административные издержки составили всего 5,4 процента от общей стоимости. Безличный механизм присвоения баллов позволил добиться того, что нуждающиеся попадали под охват программы, а семьи, положение которых улучшилось, из нее выходили (Subbarao 1999)<sup>22</sup>. Chu, Davoodi, and Gupta (2000) сообщали, что благодаря повышению адресности программы в Чили удалось увеличить долю средств, поступающих беднейшему квинтилю, с 32 процентов в 1992 году до 40 процентов в 1996 году.

*Для определения получателей денежных трансфертов можно использовать предварительный отбор по географическому признаку.* Для определения права домохозяйств на получение денежных трансфертов можно применять и предварительный отбор по географическим критериям. Географический принцип адресности можно задействовать в дополнение к другим видам категориальных показателей в таких странах, как Боливия и Чили, где бедность сосредоточена в определённых регионах, а расстояния между благополучными и бедными регионами значительны (Grosh 1994; World Bank 2000a).

«Географическая апробация» программ может также использоваться для распространения программ, отработанных в крупных городах, на соседние менее крупные города и сельские районы. Так, схема защиты минимального уровня дохода (схема денежной помощи) впервые была внедрена в Шанхае в 1994 году. К концу 1990-х годов она была распространена ещё на 129 городов и пять сельских регионов, - Гуандун, Гуанси, Шаньдун, Шаньси и Шанхай (Hu, Cai, and Zhai, 1999).

Вместе с тем, адресование по географическому признаку может привести к усилению неравенства между регионами, если финансирование денежных трансфертов будет возложено на местные власти. Различия в финансовых возможностях «бедных» и «богатых» регионов приведут к тому, что жители бедных регионов окажутся в неблагоприятном положении. В работе Milanovic (2000) приводится пример подобной ситуации, имевшей место в Латвии. В этой стране программа социальной помощи характеризуется высокой концентрацией, и помощь составляет почти 20 процентов дохода тех 1,5 процентов латвийских домохозяйств, которые ее получают. Однако, как показало исследование, из охвата программы были исключены лица с аналогично низким уровнем дохода, проживающие за пределами

---

<sup>22</sup> В 1981г. в процессе реформирования системы социального обеспечения в Чили также было сокращена численность ведомств, занимавшихся выплатой пособий, снижены ставки взносов, стандартизирован охват пособиями, а также введён обязательный частный сберегательный план, находящийся в управлении регулируемых посредников, - *Fondos de Pensiones* (пенсионных фондов). Все работники обязаны отчислять 10 процентов месячного заработка в счёт будущей пенсии. Пенсионные фонды также предоставляют страхование на случай утраты трудоспособности и потери кормильца, на цели которого работники платят дополнительный взнос (Diamond 1996).

столичного города Риги, поскольку финансирование трансфертов осуществлялось из местных источников. Сходные результаты отмечались и в Китае в случае программ социальной помощи, финансируемых местными властями (Hu, Cai, and Zhai, 1999).

*Для обеспечения адресности денежных трансфертов можно использовать оценку нуждаемости в рамках местных сообществ.* В случае оценки силами местных сообществ местные власти или комитет принимают решения относительно того, кому следует предоставить пособия. Главное преимущество такого подхода состоит в том, что сами жители, знакомые с ситуацией в сообществе, выявляют тех, кто действительно нуждается. Основной недостаток связан с риском того, что местные «элиты» будут использовать ресурсы программы в своих интересах.

Программа социальной помощи (NE) в Албании предусматривает предоставление блочных грантов, а выбор получателей осуществляется представителями местной власти. В рамках этой программы семьи подают заявку на участие в местное отделение социального обеспечения. Ответственный за программу оценивает потребности домохозяйства в соответствии с количеством его членов и размером земельного надела. Размер основного пособия в программе определяется следующим образом: для первого взрослого в домохозяйстве устанавливается стандартная сумма, затем к ней прибавляются дополнительные (меньшие) суммы на каждого последующего члена домохозяйства в зависимости от его возраста. Из полученного значения вычитают все (страховые) пособия по безработице и пенсии, которые получает домохозяйство. Также вычитается рассчитанный потенциальный доход от земельного участка, принадлежащего домохозяйству. Оценка потенциального дохода осуществляется по формуле: подушное значение площади земельного участка умножается на коэффициент, значение которого устанавливается в зависимости от качества земли. Домохозяйства, заработок которых превышает максимальное значение, (в августе 1996 г. оно было установлено на уровне 5375 лек, или 51,43 долл. США), не могут претендовать на пособия.

Оценка, проведённая в период с августа по ноябрь 1996 г., показала, что практически половина беднейших домохозяйств Албании получала определённую помощь в рамках программы NE. Из сравнительно благополучных домохозяйств какую-либо помощь получали относительно немногие. На беднейший дециль по доходу приходилось 36 процентов всех расходов программы. По итогам оценки был сделан вывод о том, что местные власти располагают о бенефициарах такой информацией, которую сложно отразить в процессе обследований домохозяйств, и они используют её для распределения пособий, предоставляемых программой.

Ещё одним примером программы, адресность которой обеспечивается силами сообществ, служит предоставление пенсий на основании оценки нуждаемости в Бангладеш; осуществление этой программы было начато в 1998 году. Девяносто человек в каждом из 4 479 районов страны получают ежемесячную пенсию в размере 100 така (около двух долларов), причём получателей выбирают местные религиозные и другие общественные лидеры.

*Условные денежные трансферты.* Ещё один способ обеспечения адресности денежных трансфертов – поставить их получение в зависимость от посещения школы, потребления энергии или посещения медицинских учреждений или центров питания. Условные денежные трансферты обеспечивают двойную выгоду: они вовлекают в обеспечение адресности те структуры, которые предоставляют общественные услуги (т.е. школы, больницы или коммунальные предприятия), и в то же время стимулируют такое поведение получателей, которое снижает риск их бедности в будущем.

В ряде стран программы помощи предусматривают предоставление денежных трансфертов на финансирование определённого объема услуг (на уровне базовых потребностей) как, например, в варианте компенсации коммунальных платежей в пост-социалистических странах, или при условии изменения в поведении, как в случае предоставления дотаций на образование и медицинскую помощь в различных регионах Латинской Америки.

Денежные трансферты в ряде пост-социалистических стран большинству домохозяйств предоставляются для компенсации стоимости коммунальных услуг сверх установленного предела. Эти субсидии объясняются тем, что малоимущие домохозяйства, особенно пенсионеры, не в состоянии оплачивать стоимость даже базового (часто его называют «социальным») объема услуг по подаче тепла, воды и электроэнергии. Данное положение особенно верно для стран, где размер пенсий остаётся неизменным, а коммунальные тарифы корректируются с тем, чтобы устранить их дотирование. Ситуация нередко усугубляется тем, что многие домохозяйства проживают в (недавно приватизированных) квартирах, не оборудованных устройствами, которые позволяли бы регулировать энергопотребление. В таких случаях государство выделяет домохозяйству денежный трансферт при условии, если такое домохозяйство не в состоянии оплачивать «социальный» объем основных коммунальных услуг.

С 1996 года подобная программа условных трансфертов действует в Литве. Домохозяйства, у которых сумма месячных коммунальных платежей (за отопление, электроэнергию, газ и водоснабжение) превышает 25 процентов совокупного дохода, получают субсидию для покрытия дополнительной части расходов. Предусмотрена верхняя граница субсидии исходя из технических нормативов, в которых учитывается площадь и предполагаемое потребление энергии стандартного жилого объекта. Предварительная оценка данной программы говорит о том, что выгоды главным образом поступают малоимущим пенсионерам, и что такие трансферты играют особенно важную роль в предотвращении особо тяжёлой ситуации в зимний период (Lazutka 2000).

В разных странах Латинской Америки имеется ряд программ, в которых предусмотрено предоставление денежных дотаций малоимущим семьям с малолетними детьми; такие дотации выделяются при условии, что семьи будут посещать центры медицинской помощи и(или) позволят детям продолжать школьное

обучение. Смысл этих программ схож с концепцией условных трансфертов: такие дотации предоставляются бедным при условии такого их поведения, которое приводит к сокращению использования детского труда и долгосрочному совершенствованию человеческого капитала детей. Данные программы предлагают небольшую сумму в качестве социального обеспечения, которая помогает поднять текущий уровень благосостояния бедного домохозяйства и в то же время повысить уровень образования и качество здоровья его членов. Ещё одной задачей таких программ является сокращение масштабов использования детского труда, чему служит требование соблюдения определенных минимальных показателей посещаемости школы. В некоторых из подобных программ предусмотрено улучшение состояния школ и медицинских пунктов, которыми пользуются бедные (Sedlacek, Pahi, and Gustafsson-Wright, 2000).

В последние годы несколько подобных программ условных трансфертов были введены в Бразилии (World Bank 2000с):

- программа школьных стипендий (*bolsa escola*), которая была начата в 1995 г. в городах Бразилиа и Кампинас. В рамках данной программы предусмотрена выплата ежемесячного пособия каждой семье, все дети которой посещают школу в течение полного месяца. К 1998 г. в различных муниципалитетах действовало 60 подобных программ, в которых предоставлялась помощь 200 000 семей. Программы финансируются и осуществляются силами местных органов власти. Участвуют в них семьи, чей доход ниже половины минимальной заработной платы.
- в 1996 г. федеральное правительство приступило к реализации программы образовательных дотаций *peti*. К 1999 году она охватывала 130 000 детей, главным образом из сельских районов. Цель программы – борьба с использованием детского труда; в её рамках финансируется образование тех детей, которые в противном случае были бы вынуждены работать. *Peti* перечисляет в местные школы определённую сумму за каждого ученика, участвующего в программе. Основная часть этой суммы предназначена для финансирования групп продлённого дня (*jornada ampliada*).
- в рамках программы школьных сбережений (*poupanca escola*), которая была введена в г. Бразилиа в 1995 году, определённая сумма помещается на сберегательный счёт учеников, получающих школьную стипендию, в случае их перехода в следующий класс. Когда учащийся закончит четыре класса и поступит в пятый, со счёта можно снять до половины накопившейся суммы. Следующий раз снять деньги со счёта можно при завершении восьмого класса и поступлении в полную среднюю школу. При этом разрешено снимать со счёта тоже только половину суммы. Учащийся имеет право воспользоваться всей суммой, находящейся на депозите, если закончит полную среднюю школу. Если он бросит учёбу, то потеряет средства на депозите.
- в ходе программы стипендий за грамотность, также осуществляемой в г. Бразилиа, государственные органы или НПО «покупают» первое письмо, написанное взрослым по окончании им курсов письма и чтения.

В Мексике в 1997 г. на смену продовольственным субсидиям пришла программа *Progresa*. К 1999г. ею было охвачено 31 штат и 2,3 млн. семей. Помимо предоставления дотаций семьям, которые не забирали своих детей из школы и участвовали в программах общественного здравоохранения, в рамках *Progresa* выделяется дополнительная финансовая помощь школам и больницам. Для определения контингента потенциальных участников в программе используют сочетание минимального дохода (или стоимости стандартной продовольственной корзины) и определённого индекса, который выводится на основании имеющихся активов и доступа к услугам. Размер дотации растёт по мере взросления ребёнка, что отражает более высокую альтернативную стоимость отсутствия детей в рабочей силе. Дотация также более значительна для девочек, обучающихся в средней школе; таким образом делается попытка предотвратить уход девочек из школы в раннем возрасте.

Согласно последним оценкам таких программ, они обладают в целом хорошей адресностью, получают достаточную поддержку со стороны сообщества и смогли достичь положительных результатов, обеспечив желаемое изменение поведения. В случае программы *bolsa escola* сопоставление данных программы (экспериментальной группы) и данных переписи школ (контрольная группа) показало, что отсеив среди участников программы оказался значительно ниже (0,4 процента в 1996 г.), чем среди тех, кто в ней не участвовал (5,6 процентов). В соответствующем возрасте в школу поступает большая доля детей из домохозяйств, участвующих в программе, чем из тех, которые в ней не участвуют. Дети из участвующих домохозяйств чаще переходят в следующий класс (80 процентов по сравнению с 72 процентами). Кроме того, перечисление минимальной заработной платы (130 реалов в ноябре 1998 г.) семьям со среднедушевым доходом, равным 44,35 реалов, помогло существенно повысить их уровень жизни (Sedlacek, Ilahi and Gustafsson-Wright, 2000; World Bank 2000c).

В мексиканской программе *Progresa* тоже отмечаются положительные результаты. Систематическое сопоставление экспериментальной и контрольной групп показало, что программа способствовала повышению посещаемости начальной школы на 2,2 процента по сравнению с высоким базовым значением в 92 процента. Прирост в зачислении в среднюю школу был ещё более существенным, - по сравнению с базовыми 65 процентами показатели выросли на 8,4 процента. Число посещений медицинских учреждений в районах, где действовала *Progresa*, увеличилось на 20 процентов, а там, где этой программы не было – всего на 5 процентов. Для семей с детьми в возрасте до 5 лет этот показатель вырос на 30 процентов, а для семей с беременными женщинами – на 16 процентов. С точки зрения питания домохозяйств имеются данные о том, что участвующие в программе семьи увеличили расходы на некоторые важные продукты питания, и это увеличение на треть превышало рост аналогичных расходов в тех семьях, которые не получали выплат из программы (Sedlacek, Ilahi and Gustafsson-Wright, 2000).

Для программ условных трансфертов были свойственны и определённые проблемы. Денежные трансферты для компенсации оплаты энергии стимулируют

расточительное её потребление. В программах образовательных трансфертов проблемой является недостаточный охват бедных, особенно в том случае, если помощь поставлена в зависимость от наличия детей школьного возраста. Обосновывая установление того или иного размера дотации, нужно постараться обеспечить определенный баланс между административной простотой и необходимостью бороться с непосредственной бедностью с одной стороны, и необходимостью компенсировать потерю дохода, которую могут понести семьи в том случае, если их дети не будут работать, с другой. Хотя было доказано, что децентрализованная реализация программ достаточно успешно повышает адресность, беднейшие административные образования хуже других способны финансировать программы трансфертов из собственных доходов.

Адресные программы условных трансфертов усложняют систему социального обеспечения. Их разработчики должны весьма подробно представлять себе суть проблемы, которой они ищут решение, и, соответственно, тот прогресс, на достижение которого они могли бы надеяться. Действительно ли крайняя бедность характерна именно для тех, кто не в состоянии оплачивать коммунальные услуги? Воспроизводится ли бедность из поколения в поколение из-за недостаточного уровня образования? Если да, то как добиться того, чтобы коммунальные услуги были по средствам населению, или чтобы дети ходили в школы и получали достаточное образование? Когда помощь открыто привязана к определённым целям, для достижения которых требуется изменить поведение её получателей, определять приоритеты программ социального обеспечения становится труднее.

*Программы помощи, позволяющие легко осуществить проверку: семейные пособия и социальные пенсии.* Ещё один способ преодолеть высокие расходы программ денежных трансфертов на информацию - разработать программы, которые предусматривали бы всеобщие выплаты или включали в себя критерии определения бенефициаров, легко поддающиеся проверке. Главное преимущество таких программ состоит в относительной простоте оценки и проверки прав на участие в них; основным недостатком является то, что часть средств обязательно уйдёт небедным.

Одним из типов категориальных денежных трансфертов, требующих минимального информационного обеспечения, являются семейные пособия (см. Врезку 2). Они могут принимать самые различные формы, напр., детские пособия, собственно семейные пособия, единовременные выплаты в связи с рождением ребенка, налоговые вычеты при наличии детей, а также пособия по уходу за детьми. В рамках таких программ денежных трансфертов семьям предоставляется помощь для покрытия затрат, связанных с воспитанием детей и обеспечением иждивенцев, имеющих в домохозяйстве (см. Таблицу 11 Приложения). В Европе семейные пособия являлись одной из самых ранних форм программ борьбы с бедностью (см. Врезку 2). Из государств ОЭСР больше всего средств на трансферты семьям расходовали страны Скандинавии, - сумма выплат составляла там от 3 до 5 процентов ВВП (OECD 1998b). В середине 1990-х годов в некоторых странах с переходной

экономикой также имелись программы семейных пособий, стоимость которых достигала 4 – 6 процентов ВВП (Braithwaite, Grootaert, and Milanovic, 2000).

### **Врезка 2. Семейные пособия**

В большинстве стран семья является основной формой организации общества. Государство предоставляет семейные пособия с целью компенсировать затраты, связанные с воспитанием детей, а также для того, чтобы обеспечить детям адекватное питание и жилье.

Некоторые системы семейных пособий косвенно либо поддерживают многодетные семьи, либо служат для них отрицательным стимулом. Пример первого случая – Испания, где семьи с тремя и более детьми получают более высокие пособия и ряд других льгот. Вторая ситуация характерна для Кореи и Ирана, где пособия предоставляются только семьям, имеющим двух и менее детей. Несмотря на отсутствие ориентации на семью, во многих программах выделяется дополнительная помощь для покрытия более высоких затрат, которые несут многодетные семьи (напр., пособия многодетным семьям в Австралии или более высокие размеры выплат с появлением каждого последующего ребёнка в многодетных семьях в Бельгии, Франции и Норвегии).

Размер пособий в разных программах неодинаков; главным образом, различия объясняются ограничениями по возрасту, дающему право на участие в программе. Так, в Японии детские пособия выплачиваются только тем семьям, где возраст детей не превышает трёх лет. В Республике Словакия, если получатель всё ещё является учащимся, выплаты осуществляются вплоть до 26-летнего возраста.

В Венесуэле программа семейных пособий была введена в 1996 году; в ней участвуют семьи с детьми-школьниками, проживающие в небольших городах, районах проживания коренного населения и пограничных территориях. В рамках указанной программы семья получала ежемесячную субсидию в размере примерно 9 долл. США на ребёнка, причём число детей, на которых предоставлялись выплаты, было ограничено тремя. Семейные пособия получали почти все семьи (3,1 млн. детей), отвечавшие критериям для участия в программе. Сообщалось, что административные издержки программы были довольно низкими, - 0,28 процента от её общей стоимости (Leach 1999b).

В большинстве стран программы помощи семье предусматривают выплату единого пособия всем семьям в зависимости от числа детей (или иждивенцев) в них. Главные преимущества единого пособия заключаются во «всеобщей привлекательности» программы и том факте, что благодаря данному пособию бедные граждане получают больше помощи, чем обеспеченные. Основным же недостатком являются ошибки адресования и высокая стоимость.

В некоторых странах программы семейных пособий строятся на оценке нуждаемости; лица, получающие более высокий доход, отсеиваются заранее в ходе оценки их доходов или имущества. В Австралии оценка нуждаемости лежит в основе предоставления как денежных пособий, так и налоговых льгот в рамках помощи семьям; ею отсекаются 20 процентов работников с наиболее высоким уровнем дохода. В 1997 г. в Греции существенно увеличили размеры семейного пособия, одновременно ограничив доступ в программу представителями нижней части спектра дохода (т.е. теми, чей годовой заработок составляет менее 7 млн. драхм). В Италии оценка нуждаемости используется для назначения семейных пособий с 1998 г., и такое пособие предоставляется только работающим по найму и пенсионерам.

Семейные пособия можно сделать более прогрессивными, изменив их структуру и отдав предпочтение малоимущим семьям. Так, в Италии для малоимущих семей предусмотрены более высокие выплаты. В Люксембурге действует скользящая шкала семейных пособий, и пособия не предоставляются семьям, доход которых превышает 2,4 млн. люксембургских франков.

Во многих странах в программах семейных пособий существуют специальные положения для детей с ограниченными возможностями. В Турции семьи, где имеются дети-инвалиды, получают специальную пенсию. В Испании предусмотрены три разновидности выплат в зависимости от степени инвалидности ребёнка. В Ирландии и Великобритании имеются программы дополнительной финансовой помощи семьям, которые осуществляют уход за детьми-инвалидами.

Источник: OECD (1998b).

В развивающихся странах предоставлению всеобщих семейных пособий может мешать демографическая ситуация. В развитых странах доля детей в возрасте от 0 до 14 лет составляет лишь 18 процентов от всего населения. В развивающихся странах эта доля колеблется от 44 процентов в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, до 35 процентов – в Южной Азии и 32 процентов – в странах Восточной Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна (ILO 2000).

То, насколько семейные пособия помогают бедным, в очень большой степени зависит от корреляции между размером семьи и бедностью, от того, ограничивается ли участие в программе определёнными категориями бедных, а также от способа финансирования таких программ (Lanjouw and Ravallion, 1995; Atkinson 1995). В Венгрии малоимущие семьи обычно более многочисленны по сравнению с теми, чей доход более высок; это означает, что бедные получают больше выгод от семейных пособий, пособий по беременности и родам и уходу за ребёнком (Grootaert 1997). В Румынии семейные пособия были предназначены для низкооплачиваемых работников, но распространялись только на тех из них, кто занят на государственных предприятиях, - немногие из этих людей могут быть классифицированы как бедные. Результаты одного из исследований показали, что в Болгарии 80 процентов семейных пособий поступали небедным (Hassan and Peters 1994) из-за слабой корреляции между размером семьи и бедностью. В ряде стран с переходной экономикой семейные пособия финансируются за счёт налогов на фонд оплаты труда, которые также используются для финансирования пенсионных выплат<sup>23</sup>; это заставляет искать компромисс между помощью детям и старикам (Braithwaite, Grootaert, and Milanovic, 2000; Subbarao 1997).

В некоторых пост-социалистических странах размеры семейных пособий сократились из-за инфляции и оказываются всё более недостаточными для покрытия расходов малоимущих групп на воспитание ребёнка (Sipos 1994; Fajth 1994; Fajth and Zimakova 1997). В ряде стран с переходной экономикой размер пособий на детей, помещённых в приёмные семьи или в медико-социальные учреждения, значительно превышает размер пособий для малоимущих семей. Это привело к тому, что в Армении, Беларуси, Болгарии, Эстонии, Казахстане, Латвии, Румынии и России в

---

<sup>23</sup> В России из средств пенсионного фонда финансируются детские пособия, выплаты детям-инвалидам и пособия матерям-одиночкам, не получающих алиментов. В Литве из аналогичного источника финансируются пособия по инвалидности, декретный отпуск, семейные пособия и социальная помощь малоимущим.

период с 1989 по 1998 гг. количество детей, помещаемых в дома ребёнка, выросло вдвое (UNICEF 1999)<sup>24</sup>.

Ещё один пример программы помощи, назначаемой с учётом потребностей, которая построена на легко поддающихся проверке характеристиках, - денежные трансферты инвалидам (см. Таблицу A12 Приложения). В Финляндии, Люксембурге, Нидерландах, Норвегии, Португалии, Швеции и Великобритании стоимость программ денежных пособий инвалидам превышает 2 процента ВВП. В этих странах имеется значительная доля инвалидов (более 3 процентов рабочей силы), и выплаты в основном приходятся на более пожилых работников (OECD 1998a).

Тщательное определение и применение критериев, дающих право на участие в программе, - один из основных факторов в создании удачных программ помощи для инвалидов. Среди лиц, признанных инвалидами, существуют огромные расхождения, в зависимости от того, устанавливается ли инвалидность на основании жёстких медицинских критериев (напр., определение нетрудоспособности по состоянию здоровья) или исходя из невозможности работать по прежней специальности. Там, где используется определение инвалидности, в большей степени связанное с возможностью сохранить прежнюю профессию, программы помощи инвалидам чаще используются для поддержки тех, кто потерял работу в процессе экономических реформ. Из-за этого растёт число лиц, классифицированных как инвалиды, и усиливается конкуренция за средства между лицами, признанными инвалидами по медицинским и «профессиональным» показаниям.

В развивающихся странах инвалидам (или членам их семей) иногда также предоставляются соответствующие пособия, однако, чаще бремя по оказанию такой помощи несёт семья, некоммерческая организация или сообщество. Помимо денежных трансфертов в развивающихся странах широко распространены программы, направленные на предупреждение инвалидности, организацию ухода за инвалидами силами местных сообществ и интеграцию инвалидов в нормальную жизнь (Elwan 1999). Программы включения инвалидов в ряды работников, в рамках которых работодателям предоставляются субсидии и предусматриваются квоты на наём инвалидов, тоже могут стать инструментом направления денежных выплат соответствующему контингенту, одновременно способствующим их возвращению в нормальную жизнь, а также большей самостоятельности и полноценному участию в жизни общества.

Ещё одним примером программ денежных трансфертов, не требующих значительных затрат на сбор информации, являются программы социальных пенсий. В странах, где произошли быстрые демографические изменения, всё большее число бедных, скорее всего, будет доживать до преклонного возраста. Престарелые бедные

---

<sup>24</sup> В материалах Fajat (1994) и Fajat and Zimakova (1997) быстрый рост числа детей, помещённых в специальные медико-социальные учреждения, объясняется углублением бедности, ростом стоимости медицинских услуг (включая услуги по планированию семьи), а также ограниченными размерами пособий для безработных и малоимущих.

также особенно уязвимы перед экономическими шоками, которые «съедают» их сбережения или заработок их детей и внуков.

Единые социальные пенсии финансируются либо из общих бюджетных поступлений или единого налога на заработок, либо за счёт дополнительного сбора с отчислений от фонда оплаты труда<sup>25</sup>. Такие программы обычно предоставляются по месту жительства на основании свидетельства о рождении или иных соответствующих документов. Поскольку женщины обычно живут дольше мужчин, социальные пенсии могут помочь устранить неравенство в доходе между мужчинами и женщинами.

В большинстве развитых стран социальная пенсия включает в себя единое пособие малоимущим гражданам с надбавкой (денежной или натуральной), размер которой зависит от результатов оценки нуждаемости. Как правило, оно предоставляется лицам в возрасте старше 65 лет. Размер социальной (государственной единой) пенсии в 1995 г. составлял 27 процентов от средней заработной платы в Австралии, 31 процент в Австрии, 29 процентов в Бельгии, 14 процентов в Канаде, 36 процентов в Чешской Республике, 25 процентов в Финляндии, 45 процентов во Франции, 37 процентов в Нидерландах, 42 процента в Новой Зеландии, 19 процентов в Норвегии, 15 процентов в Швеции, 44 процента в Швейцарии, 20 процентов в Великобритании, 25 процентов в Греции, 29 процентов в Ирландии, 18 процентов в Италии, 24 процента в Японии и 22 процента в США (Kalisch, Aman, and Buchele, 1998).

Единственными африканскими странами, где предусмотрены официальные социальные пенсии для всех пожилых граждан, являются Ботсвана и Южная Африка (Case and Deaton, 1998). В большинстве развивающихся стран государственные гарантированные пенсии предоставляются лишь тем, кто делал взносы в формальные схемы, что исключает из системы многие сельские домохозяйства и занятых в неформальном секторе. В отсутствие государственной социальной пенсии, выплаты официальной пенсии по старости поступают только государственным служащим и работникам, занятым в формальном секторе, подавляющее большинство которых бедными не являются.

В некоторых странах Латинской Америки существует требование, согласно которому из системы социального страхования должна выплачиваться единая минимальная пенсия всем престарелым; это рассматривается как способ борьбы с бедностью в старости<sup>26</sup>. Там, где охват системой социального страхования

---

<sup>25</sup> Исключением является Франция, где дотации на содержание системы базовой пенсии поступают от налогов на алкогольные и безалкогольные напитки.

<sup>26</sup> В Латинской Америке почти четверть лиц, находящихся в нижнем квинтиле дохода, - люди в возрасте 65 лет и старше (World Bank 2000a). В некоторых латиноамериканских странах (напр., Боливии, Доминиканской Республике и Парагвае) малоимущие престарелые члены домохозяйств продолжают работать и получают основную часть своего дохода в виде заработка. В других странах (напр., в Аргентине, Бразилии, Чили, Панаме и Уругвае) главной частью дохода домохозяйств беднейших пенсионеров является государственная пенсия.

относительно широк (напр., в Аргентине, Бразилии, Чили и Уругвае), данные говорят о том, что для беднейших групп городских престарелых социальные пенсии являются практически единственным источником дохода. В тех государствах Латинской Америки, где охват социальными пенсиями ограничен, основным источником средств к существованию для бедных престарелых является их собственный заработок (ILO 2000). Размер месячной минимальной социальной пенсии в 1998 году составлял 113 долл. США в Аргентине, 109 долл. США в Бразилии, 52 долл. США в Чили, 25 долл. США в Коста-Рике и 134 долл. США в Уругвае (ILO 2000).

В результате недавних пенсионных реформ, проводившихся в Латинской Америке, удалось расширить охват и включить в него малоимущих лиц пожилого возраста. В 1996 г. Боливия провела реформу основанной на взносах системы государственных пенсий; ранее для неё были характерны такие проблемы, как недостаток средств и малый охват. В новом варианте предусмотрена система, охватывающая всех граждан, с индивидуальными накопительными пенсионными счетами, находящимися в частном управлении. Закон о пенсионном обеспечении 1996 года также установил *Bono Solidario (Bonosol)*, - фиксированную выплату (248 долл. США на человека, или одну треть подушного ВВП) в течение первых пяти лет для всех лиц старше 65 лет<sup>27</sup>.

#### **«Щедрость» программы может увеличиваться по мере экономического развития**

Насколько «щедрой» должна быть программа денежных трансфертов? В конечном итоге, определение размера выплат – непростая задача, и при её решении необходимо учитывать соображения потребности, финансовой доступности и ожидаемых стимулов. Принимая во внимание все эти три аспекта, есть основания полагать, что программы денежных трансфертов в странах с низким доходом должны быть гораздо менее «щедрыми», чем в более развитых странах, и размеры выплат можно постепенно увеличивать по мере того, как страны будут достигать более высокого уровня экономического развития<sup>28</sup>.

Величина пособия обычно рассматривается с точки зрения замещения дохода. При этом денежные пособия (либо валовые, либо за вычетом налога) сопоставляют с прежним заработком, заработком среднего работника в производственном секторе, минимальной заработной платой или средним доходом. По определению, доход, обеспечивающий высокий уровень замещения, означает большую щедрость выплат, чем в случае низкого уровня замещения. «Щедрость» пособий также выражается с

---

<sup>27</sup> Первоначально в программе *Bonosol* возникали проблемы нехватки финансирования, а также мошенничества. Это объяснялось отсутствием точного реестра данных о рождении и смерти (Leach 1999a).

<sup>28</sup> Chu and Gupta (1997) весьма убедительно представили этот аргумент для стран с переходной экономикой. В работе Mabbett (1996) показано, что программы социального страхования (включая государственные пенсии) вряд ли смогут существенно сократить или предупредить бедность в странах, где связь между выплатами, основанными на уплаченных взносах или стаже, и уровнем жизни слаба. В качестве примера Mabbett приводит данные по Молдове.

точки зрения лёгкости получения выплат, их продолжительности, уровня натуральной помощи, предоставляемой в сочетании с денежными выплатами, жёсткости требований, регламентирующих получение пособия, а также размера софинансирования, необходимого в рамках государственного страхования и помощи. Значения коэффициентов замещения дохода для малоимущих семей, получающих типовой пакет пособий социального страхования и социальной помощи в странах ОЭСР, представлены в Таблицах А13 и А14 Приложения.

Конвенция ООН о социальном обеспечении от 1952 года установила набор минимальных стандартов покрытия и «щедрости» системы социального обеспечения. В Конвенции Международной организации труда (МОТ) №102: «Социальное обеспечение (минимальные стандарты)» выделены девять направлений социального обеспечения: здравоохранение, пособие в случае временной нетрудоспособности, пособие по безработице, пенсия по старости, пособие в случае производственной травмы, пособие по беременности и родам, пенсия по инвалидности, семейное пособие и пенсия в случае потери кормильца. Конвенция гласит, что программы социального обеспечения должны замещать не менее 70 процентов дохода. По состоянию на 1999 год свыше 100 государств ратифицировали одну или более частей данной Конвенции. Вместе с тем, очень немногие развивающиеся страны удовлетворяют минимальным стандартам МОТ, с точки зрения как покрываемых рисков, так и размеров предоставляемых пособий (ILO 2000).

В программах социальной (денежной) помощи в развивающихся странах обычно предусмотрены выплаты, которые значительно ниже «минимального дохода» и безусловно гораздо ниже, чем требуемые «минимальные стандарты», установленные Конвенцией МОТ о минимальных стандартах (ILO 1952). Так, в Китае регулярная социальная помощь в сельских районах предоставлялась 3 млн. человек, и её размер (в 1994 году) колебался от 120 до 280 юаней в месяц, т.е. от одной четверти до одной трети уровня дохода, соответствующего черте бедности. В городах размер социальной помощи колебался от 481 до 585 юаней в месяц, - немногим менее трети от средней черты бедности (Hu, Cai, and Zhai, 1999). В Индии престарелым, вдовам и инвалидам, не имеющим средств к существованию или поддержки со стороны семьи, предоставляется месячная социальная пенсия в размере от 50 до 120 рупий, - это менее 10 процентов от уровня дохода домохозяйства, соответствующего черте бедности в большинстве штатов (Jain 1999).

Одно из наиболее распространённых нареканий в отношении социального страхования и социальной помощи в развивающихся странах связано с тем, что предоставляемые средства слишком малы, чтобы устранить бедность среди их получателей (van Ginneken 1999). Вместе с тем, возникает важный вопрос: следует ли сделать материальную помощь в развивающихся странах более существенной?

Если размер выплат очень низок, то программа может не обеспечивать социальной защищённости, а её административные расходы окажутся слишком высокими. В особых случаях расходы на меры по соблюдению необходимой

дисциплины могут превышать сумму выплат, предоставляемых бедным. Однако тот факт, что в некоторых программах предусмотрены лишь небольшие денежные трансферты, не означает целесообразности предоставления более крупных сумм.

Во-первых, это объясняется тем, что денежные трансферты, обеспечивающие полное замещение, для устранения дефицита доходов в развивающихся странах могут не потребоваться. Во многих странах с высоким доходом перерыв в стаже члена домохозяйства предполагает, что размер заработка домохозяйства существенно сократится, и во избежание бедности потребуется значительное «замещение» дохода. В развивающихся странах потеря работы может просто означать, что «добытчик» перешёл из формального сектора в неформальный, или то, что в качестве главного источника дохода начинают выступать не собственные заработки, а неформальные трансферты от какого-либо члена семьи.

В развивающихся странах бедные не могут позволить себе оставаться «безработными» слишком долго. Дефицит дохода для таких домохозяйств соответствует не полному замещению дохода; он представлен разницей между тем, что они могут заработать в неформальном секторе, плюс то, что они могут получить в виде частных трансфертов, и тем уровнем расходов, который необходим для поддержания минимального потребления. Размер этого дефицита дохода будет неодинаковым для различных категорий бедных домохозяйств, однако на практике он ниже, чем показатель замещения дохода семьи, заработок которой находится на уровне черты бедности.

Вторая причина непригодности программ со значительным размером выплат может быть связана с их слишком высокой стоимостью. Внутренние доходы в развивающихся странах колеблются от 15 до 20 процентов ВВП. В развитых странах их размер в два-три раза выше (Tanzi and Schuknecht, 1997). Небольшая база внутренних доходов не позволяет правительствам развивающихся стран финансировать крупные программы денежных трансфертов для значительных сегментов населения.

Если «дефицит бедности» (т.е. сумма всех индивидуальных значений дефицита доходов) достигает 3–5 процентов ВВП, то для того, чтобы вывести доходы всех бедных семей хотя бы на уровень черты бедности, объем денежных трансфертов, очевидно, должен будет составлять сумму в два–три раза большую (с учётом утечек средств и ошибок адресования). Это означает, что для полного устранения дефицита потребуются трансферты в размере 6–15 процентов ВВП, но мобилизовать такие средства под силу правительствам немногих развивающихся стран.

Третья причина, по которой в развивающихся странах более приемлемыми могут стать менее «щедрое» программы, связана с опасностью формирования негативных стимулов. Чем больше размер денежного трансферта, тем в большей степени такие программы будут де-стимулировать (или вытеснять) частные трансферты и поощрять такое поведение людей, благодаря которому можно было бы

попасть в программу и продолжать участие в ней; кроме того, эти программы могут служить отрицательным стимулом к экономии и накоплению сбережений «на чёрный день», а также способствовать тому, что лица, не охваченные программой, тоже будут претендовать на соответствующие выплаты. Это особенно характерно для стран, где имеется многочисленная прослойка «почти бедных»<sup>29</sup>.

Верный размер пособия проще определить, разделив целевую совокупность бедных на две группы. В первую будут включены нетрудоспособные, те, кто вряд ли сможет воспользоваться частными трансфертами и не располагает существенными сбережениями. К этой категории будут также отнесены пострадавшие от стихийных бедствий. Для компенсации риска бедности в первой группе размеры денежных трансфертов необходимо установить близкими к уровню «минимального дохода».

В составе второй, обычно более многочисленной группы, – работающие (или получающие помощь со стороны сообщества) бедные. Размер денежной помощи, необходимой для устранения риска бедности этой группы, равен ожидаемому дефициту дохода. Это – разница между «пороговым» доходом домохозяйства, с которого начинается бедность, и его вероятным заработком, ожидаемыми частными трансфертами и чистым расходом частных сбережений.

Для определённых групп (напр., сельскохозяйственных производителей, страдающих от сезонного снижения цен на определённый товар) дефицит дохода может быть столь незначительным и временным, что соответствующее пособие окажется слишком маленьким, а продолжительность его выплаты – слишком небольшой, чтобы обеспечивать рентабельность его выплат. Для домохозяйств, находящихся в структурной (или хронической) бедности, дефицит дохода может быть более существенным и более стабильным. Для поддержания минимальных стандартов потребления здесь была бы полезна программа денежных трансфертов, в рамках которой предоставляются пособия в размере, соответствующем размеру среднего дефицита дохода в такой группе.

Потребности домохозяйств (иначе говоря, значения дефицита дохода), финансовая приемлемость программы и ожидаемый масштаб негативных стимулов меняются по мере экономического развития страны. При более высоком уровне экономического развития больше работников заняты в формальном секторе в городах (World Bank 1996). Увеличивается как продолжительность жизни, так и период дожития. В ситуации, когда возможностей для работы в неформальном секторе, самозанятости и ведения натурального хозяйства окажется меньше, потребность в более значительных размерах денежных трансфертов для защиты от бедности будет выше. По мере улучшения экономической ситуации значение частных трансфертов и

---

<sup>29</sup> «Щедрые» программы трансфертов могут просто «вовлечь» в программу обеспеченных граждан и вытеснить их не бедных. Milanovic (1998) сообщает, что в середине 1990-х годов доля бедных, не получавших никакой социальной помощи, составляла 90 процентов в Эстонии, 67 процентов в Венгрии, 93 процента в Польше и 87 процентов в России. В Болгарии небедным уходило 88 процентов социальной помощи (Hassan and Peters, 1994).

общинных механизмов преодоления последствий неблагоприятной ситуации ослабевает. В условиях экономического роста и урбанизации расширяется налоговая база и увеличивается объем государственных ресурсов. Урбанизация также способствует некоторой экономии от масштабов при отборе получателей и выплате денежных трансфертов. Кроме того, по мере сокращения работающих бедных домохозяйств минимальная заработная плата становится выше, чем черта бедности на уровне прожиточного минимума.

### ***Следует избегать отрицательного воздействия на предложение труда***

Одна из основных трудностей при разработке системы денежных трансфертов связана с необходимостью установить баланс между потребностью людей в помощи и отрицательным воздействием на предложение труда, которое может быть оказано трансфертами. Фактическое воздействие, которое денежные трансферты оказывают на предложение труда, в большой степени зависит от причин безработицы, институциональных характеристик рынка труда, а также структуры программ трансфертов (Atkinson 1996; 1999). Вместе с тем опыт развитых стран показывает, что программы денежных трансфертов могут провоцировать рост заработной платы, вносить искажения в потребление, перемещая его в пользу отдыха, а не труда, стимулировать уклонение от работы, снижать заинтересованность в поиске работы, поощрять досрочный выход на пенсию, способствовать негибкости рынка труда и - в конечном итоге - повышать уровень хронической безработицы (Kanbur, Keen, and Tuomala, 1994; OECD 1998b; Karni 1999). Поскольку в большинстве развивающихся стран имеется избыток труда, меры, содержащие отрицательные для занятости стимулы, могут одновременно снижать темпы долгосрочного экономического роста и ухудшать положение бедных.

В развивающихся странах и странах с переходной экономикой стимулы к работе весьма сильны. Однако, многие бедные трудоустраиваются в неформальной, «теневой» экономике. В качестве одной из основных причин уклонения от уплаты налогов и тенденции уходить в неформальный, или нерегулируемый, сектор приводят высокие ставки налогов на фонд оплаты труда, за счёт которых финансируются социальные выплаты (Schneider and Enste, 2000)<sup>30</sup>. Значительная заинтересованность в том, чтобы избежать бремени налогов и социальных отчислений в сочетании с высокой степенью регулирования и ухудшением качества услуг государственного сектора толкает многих на уход «в тень». Наличие тесной связи между расходами на социальное обеспечение, высокими налогами на рабочую силу, чрезмерным регулированием, низкой собираемостью налогов и низким качеством государственных

---

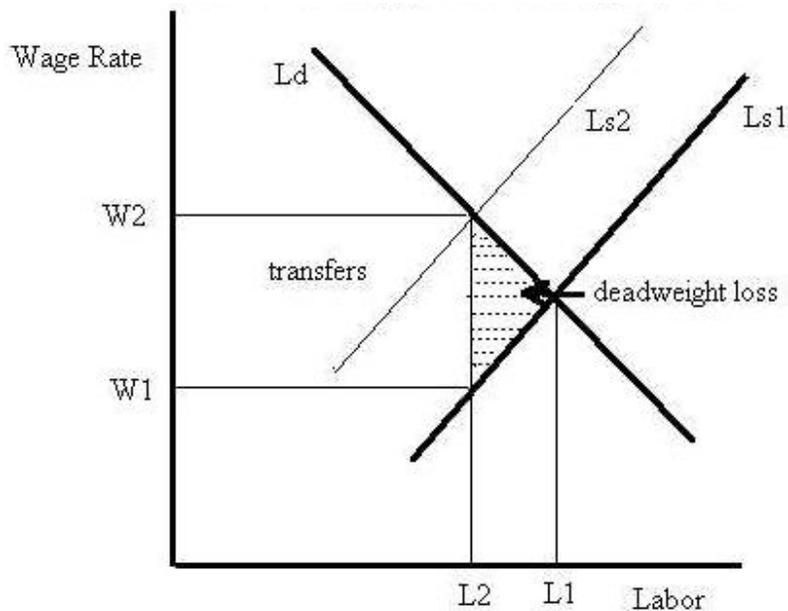
<sup>30</sup> Согласно Schneider and Enste (2000), «теневая» экономика, представленная как доля ВВП, в 1989-90 гг. составляла 65 процентов в Боливии, 37 процентов в Чили, 68 процентов в Египте, 61 процент в Гватемале, 39 процентов в Малайзии, 76 процентов в Нигерии, 62 процента в Панаме, 44 процента в Перу, 50 процентов на Филиппинах, 40 процентов на Шри-Ланке и 71 процент в Таиланде. Доля «теневой» экономики в странах с переходной экономикой в 1994 –1995 гг.. лежала в пределах от 30 процентов (Узбекистан) до 54 процентов (Украина) ВВП.

услуг может привести к тому, что работники будут оставаться в неформальном секторе в течение длительного времени.

Денежные пособия могут провоцировать возникновение «ловушек бедности», когда люди менее заинтересованы в том, чтобы искать работу (и потерять пособие), и больше заинтересованы в том, чтобы оставаться получателями трансфертов (Meuer 1995; Ellwood 2000). Так, наличие щедрых программ страхования на случай безработицы в Алжире привело к высокому уровню хронической безработицы и постоянному бюджетному дисбалансу (Ruppert 1996). В Венгрии, Нидерландах, Польше и США щедрые программы пособий по инвалидности, выплачиваемые работодателем, стали причиной того, что значительная часть рабочей силы оказалась в числе постоянно нетрудоспособных (OECD 1999)<sup>31</sup>.

**Рисунок 3: Влияние налога, необходимого для финансирования трансферта, на предложение труда со стороны работающих**

Размер заработной платы



Возможное влияние программ трансфертов на рынок труда можно показать на примере сильно упрощённой модели такого рынка (см. Рисунок 3). Пусть имеются две группы. Первая включает в себя занятых (группа А), которые облагаются налогом для финансирования трансфертов; вторая (группа В) состоит из получателей трансфертов<sup>32</sup>. Введение налога для финансирования трансфертов приводит к

<sup>31</sup> По данным OECD (1999), число получателей пособий по инвалидности колеблется от 7 до 1 000 участников рабочей силы в Чили, от 200 до 1 000 в Польше.

<sup>32</sup> Членами второй группы вполне могут быть безработные или лица, занятые на низкопроизводительной работе в «теневой» экономике.

смещению кривой предложения труда с положения  $Ls_1$  в положение  $Ls_2$ , повышению равновесной заработной платы с  $W_1$  до  $W_2$  и снижению спроса на занятость с  $L_1$  до  $L_2$ . Трансферты в группе А представлены прямоугольной областью, чистая потеря, вызванная трансфертом, - треугольником. Потери с точки зрения недополученного экономического выпуска - разница между производством на уровне занятости  $L_1$  и объёмом производства при более низком уровне занятости  $L_2$ .

Каким образом трансферт влияет на поведение его получателя на рынке труда? С одной стороны, можно представить, что среди получателей трансфертов будут присутствовать только те, кто не в состоянии трудиться (дети, инвалиды и престарелые). При этом на их предложение труда не влияют изменения в размере заработной платы, а трансфертные платежи не влияют на их занятость.

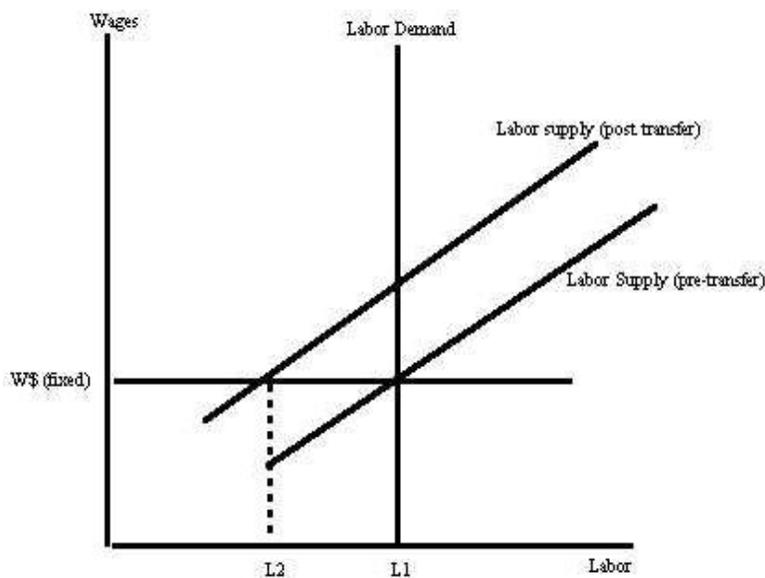
С другой стороны, представим, что группа получателей трансфертов включает в себя тех, кто потенциально способен трудиться (или работать более интенсивно), например, структурно или хронически безработных. Предложение труда этой группы реагирует на более высокую заработную плату; им необходимо принять решение: работать в формальном секторе или получать трансферт? В этом случае из-за трансфертного платежа увеличивается та минимальная приемлемая заработная плата, при которой получатели готовы трудоустроиться или начать работать более интенсивно. Данная ситуация представлена на Рисунке 4. Кривая предложения труда получателей трансферта смещается влево, из положения  $Ls$  pre-transfer (до трансфертов) в положение  $Ls$  post-transfer (после трансфертов), так как они получают определённый доход даже не работая. Влияние на занятость зависит от природы спроса на труд. Если он совершенно эластичен (т.е. на него не влияет размер заработной платы), а размер заработной платы фиксирован, то занятость сократится с  $L_1$  до  $L_2$  с максимальной потерей выпуска.

Хотя в приведённых упрощённых моделях не учитываются важные характеристики рынка труда, они, тем не менее, показывают тот риск, который несут в себе излишне щедрые программы трансфертов, - риск повышения заработной платы и снижения занятости, как среди тех, кто несёт бремя финансирования трансфертов, так и среди тех, кто эти трансферты получает. Говоря о последствиях для бедных, многое зависит от того, кто на самом деле является получателем трансфертов. Чем ниже спрос на труд и эластичность предложения труда получателей трансфертов, тем ниже потенциальная потеря выпуска и ниже риск того, что неблагоприятное влияние на предложение труда сведёт на нет положительный эффект от социальных трансфертов в виде повышения благосостояния<sup>33</sup>. Чем в большей степени денежные трансферты идут тем, кто действительно не может работать (или продолжать работу), тем слабее будут ощущаться негативные последствия для предложения труда.

---

<sup>33</sup> В работе Sahn and Alderman (1996) дано количественное выражение воздействия на предложение на рынке труда, которое оказывают продовольственные субсидии на Шри-Ланке.

**Рисунок 4: Предложение труда со стороны малоимущих граждан при наличии трансфертов и в их отсутствие**



Наличие программ денежной помощи может привести к тому, что её получатели будут «иждивенцами» долгое время, так как они не заинтересованы в том, чтобы выходить из программы (Besley and Coate, 1992)<sup>34</sup>. Совокупный эффект повышения налогов и сокращения пособий может привести к тому, что с финансовой точки зрения получателям будет выгоднее оставаться в программе материальной помощи, особенно если выход из такой программы предполагает устройство на низкооплачиваемую работу<sup>35</sup>. В странах, где предусмотрена гарантия минимального дохода, предельная фактическая ставка налога (ПФСН) может составлять 100 процентов для всего диапазона низкого дохода, так как размеры пособий по безработице и социальной помощи сокращаются по мере роста индивидуального заработка. В некоторых случаях ПФСН может превышать 100 процентов; такое происходит, если стоимостное выражение дополнительных связанных с занятостью расходов (напр., транспортных, на приобретение одежды и уход за детьми), недополученных выгод (напр., охват государственным медицинским страхованием) и налогов выше, чем разница между трансфертом и ожидаемым заработком.

Существует несколько вариантов построения системы денежных трансфертов, позволяющих свести к минимуму риск зависимости от социальной помощи: можно

<sup>34</sup> По данным Vodopovich (1995) показатели выхода из категории безработных в Словении были крайне низкими: люди оставались безработными до тех пор, пока полностью не истек срок выплаты соответствующих пособий; это служит примером того, как излишне щедрое пособие влияет на стимулы к поиску работы.

<sup>35</sup> Предельная фактическая ставка налога (ПФСН) определяется как процент увеличения дохода, который уплачивается в виде налогов всех видов, плюс недополученные выгоды для определённого диапазона дохода.

предусмотреть высокую адресность трансфертов, направляя их только нетрудоспособным; повысить размер отчислений, дающих право на получение помощи; увеличить продолжительность периода занятости, дающего право на получение пособий, связанных с занятостью; ввести санкции за добровольную безработицу; применять жёсткие требования поиска работы; расширить определение «подходящей работы»; обложить пособия налогом; выплачивать молодым работникам пособия меньшего размера; установить размер пособия для трудоспособных лиц на уровне ниже существующей минимальной заработной платы. Примеры программ страхования на случай безработицы и критериев, дающих право на участие, используемых в странах ОЭСР, приведены в таблицах А15 и А16 Приложения. В случае программ пособий по инвалидности благодаря требованию повторного медицинского освидетельствования работников, признанных нетрудоспособными в определенной профессии (или социальными нетрудоспособными), в ряде стран удалось существенно сократить численность граждан, относящихся к категории нетрудоспособных (OECD 1999). В Нидерландах, Швеции и Великобритании число обращений за выплатой соответствующих пособий снизилось благодаря тому, что выплачивать пособия по инвалидности в первоначальный период обязали работодателей. Масштабы добровольной безработицы можно также сократить, проводя в отношении бенефициаров жёсткую оценку нуждаемости и наличия сбережений (Buchele and Scherer, 1998).

Ещё один способ избежать «ловушки социальной помощи», которую провоцируют пособия, - это сделать так, чтобы работа с финансовой точки зрения была более привлекательной, чем трансферты<sup>36</sup>. Подходы, получившие название «ориентированных на трудоустройство» или «активных» стратегий социального обеспечения, включают в себя целый ряд инструментов, позволяющих повысить финансовую привлекательность работы, и в том числе<sup>37</sup>:

- Предоставление «надбавки» тем получателям пособий, которые работают больше минимально требуемого времени в неделю (канадский Проект самообеспечения);
- Выплата специального пособия тем безработным, которые быстро находят новую работу (Корея);
- Предоставление налогового кредита на заработанный доход (субсидии или выплаты домохозяйствам из налоговых органов) для лиц с низким заработком (Налоговый кредит на заработанный доход в США);
- Предоставление лицам, получающим пособия, субсидируемых услуг по профессиональной ориентации, обучению, прохождению стажировки и трудоустройству в рамках активной политики трудоустройства (Австралия, Новая Зеландия, Великобритания, США);

---

<sup>36</sup> Работа, направленная на то, чтобы сделать социальные выплаты в большей степени «способствующими занятости», лежит в основе Стратегии занятости Европейского союза (Департамент социальных услуг Великобритании 2000; OECD 2000).

<sup>37</sup> Meyer 1995; OECD 1998b; Kalisch, Aman, and Buchele 1998.

- Предоставление малоимущим домохозяйствам ограниченной по времени помощи или налоговых льгот в отношении расходов на транспорт, уход за детьми, а также иных расходов, связанных с трудоустройством (Япония);
- Создание стимулов к трудоустройству супруги(а) безработного лица посредством оценки нуждаемости и предоставления прав на получение пособий для каждого лица в отдельности (Австралия);
- Поощрение занятости неполный рабочий день благодаря пересмотру правил выделения пособий таким образом, чтобы лица, занятые неполный рабочий день, получали и заработок, и соответствующие пособия (Австралия, Канада, Дания, Германия и Ирландия);
- Принятие «правил интенсивности», согласно которым коэффициент замещения снижается при большем использовании страхования на случай безработицы, а размер пособий сокращается для лиц, получающих такие пособия более длительное время (Канада);
- Предоставление денежной помощи и (или) некоторых категориальных выплат/льгот, таких, как единовременные выплаты при начале трудовой деятельности, доступ к дотируемым медицинским услугам или продолжение выплаты пособий после того, как человек нашёл работу (Австралия и Германия).

Одной из наиболее далеко идущих реформ системы социальной помощи, целью которой было вернуть к работе трудоспособное население, стали меры по пересмотру механизма социального обеспечения в США в 1995 и 1996 гг. До этого малоимущий родитель-одиночка, не имевший работы и получавший пособия, и работающий малоимущий родитель-одиночка имели практически одинаковый доход без учета налогов и льгот. После проведения реформ родитель-одиночка, занятый полный рабочий день и получающий минимальную заработную плату, мог бы иметь располагаемый доход почти вдвое выше того, что имеет неработающий (Ellwood 2000). Программа стимулирования занятости и привязки к ней выплат социального обеспечения, проводившаяся в США, представлена во Врезке 3. Главным выводом из таких реформ для развивающихся стран является следующий: меры, призванные сделать работу более привлекательной с финансовой точки зрения для получателей социальных пособий, могут в долгосрочной перспективе положительно влиять на занятость, способствовать сокращению бюджетных трансфертов и, в конечном итоге, содействовать сокращению бедности.

### **Врезка 3. От социальной помощи к «плате за работу»: пример США**

Согласно Закону США о личной ответственности и возможностях по трудоустройству, большинство получателей социальной помощи обязаны работать. Прежде женщина-глава малоимущей семьи имела право на получение пособий из Программы помощи находящимся на иждивении женщинам, семьям и детям, продовольственных купонов, услуг из программы «Медикейд», а также могла претендовать на жилищные субсидии. С принятием указанного Закона, после того, как человек заработал первые \$2 000, начинается постепенное прекращение выплаты пособий, - в течение первых четырёх месяцев работы удерживается 67 процентов с каждого доллара пособия. Большинство получателей пособий обнаружили, что после выхода на работу их доход (с учётом налогов и льгот) на самом деле сократился.

В соответствии с проводившимися в 1996 году реформами системы социального обеспечения, получателям пособий из программы Временной помощи нуждающимся семьям (TANF) оказывается содействие в формировании профессиональных навыков и поиске работы. Продолжительность предоставления денежных трансфертов, назначаемых на основании оценки нуждаемости, ограничивается сроком в пять лет. Штатам, где субсидируются услуги по уходу за детьми для бедных, выделяются дотации. Денежные пособия предоставляются только несовершеннолетним матерям, которые не установили отцовство своего ребёнка. Пяти штатам, которые добиваются самого значительного сокращения числа детей, рождённых вне официально зарегистрированного брака, выплачиваются премии. Родители детей старше пяти лет, отказывающиеся от предложения работы, одобренного социальными работниками, теряют право на получение пособия. Лицам, не являющимся гражданами США, было отказано в праве на участие в большинстве программ; кроме того, было ограничено право на продовольственные купоны для бездетных взрослых, не являющихся престарелыми.

Разные штаты получили довольно большую свободу в отношении осуществления программы TANF. В Мичигане участникам программы оказывается поддержка в отношении ухода за ребёнком и образовательных услуг, а матерей направляют в структуры, которые организуют проезд от дома до места работы. Во Флориде сокращены дополнительные выплаты семьям, уже получающим помощь, в случае рождения последующих детей. В Массачусетсе продолжительность выплаты пособий ограничена двумя годами в течение пятилетнего периода, а все трудоспособные лица обязаны трудоустроиться в течение 60 дней. Кроме того, для получения пособий несовершеннолетние родители обязаны закончить среднюю школу. В Миннесоте введены обязательные программы работы для получателей пособий, но вместе с тем получателям государственной социальной помощи разрешено сохранять более значительную её часть после возвращения на работу. В Миссисипи к работе в программах трудоустройства привлечена церковь. В Висконсине для бедных создаются рабочие места в сфере общественных услуг, а для поиска подходящей работы для участников программы TANF используются частные компании по трудоустройству.

Для того, чтобы работа с минимальной заработной платой стала наконец привлекательной, в США в 1995 году для малоимущих ввели программу налогового кредита на заработанный доход (ETC). В рамках данной программы работающие малоимущие семьи, которые подают налоговую декларацию, получают от государства субсидию. Размер субсидии в 1996 году составлял 40 процентов от первых \$8 900 дохода для семьи с двумя детьми, сокращаясь на 21 процент для каждого последующего доллара дохода. Применительно к ситуации 1999 года все семьи, заработок которых не превышал \$29 000 в год, получали бы субсидии, вместо того, чтобы платить налоги. В 1998 году субсидии в рамках этой программы получили в США около 15 млн. семей. В 1996 году в форме субсидий ETC было выплачено почти 20 млрд. долларов (или почти половина всех расходов на социальное обеспечение в США).

Реформы системы социального обеспечения США, которые осуществлялись в период длительного экономического подъёма, помогли значительно сократить количество безработных получателей денежных трансфертов. В период с 1994 по середину 1999 года число заявителей в программах AFDC/TANF сократилось вдвое (с 5 млн. до почти 2,5 млн. человек); аналогичное сокращение имело место и в числе претендентов на получение продовольственных купонов. Показатели занятости среди лиц, не состоящих в браке, воспитывающих ребёнка в одиночку, выросли с 55 процентов в 1996 до 76 процентов в 1999 году. Официальные показатели бедности среди домохозяйств, возглавляемых матерями-одиночками, снизились с 35-40 процентов в начале 1990-х до уровня чуть менее 30 процентов в 1999 году. Уровень явной безработицы в период с апреля 1998 по июнь 1999 гг. не превышал 4,5 процентов, при этом соответствующие показатели для темнокожего и испаноязычного населения и женщин оставались рекордно низкими. Результаты различных исследований позволяют сделать вывод, что сокращение бедности и рост занятости на одну-две третьих

обусловлены благоприятной экономической ситуацией, а в остальном объясняются изменениями в структуре программ социального обеспечения.

Источник: OECD (1999); Ellwood (2000); Blank (2000).

### ***Использование денежных трансфертов для достижения гендерного равенства***

Во многих странах женщины нередко возглавляют неполные семьи с низким уровнем дохода, для которых риск бедности наиболее высок<sup>38</sup>. В развивающихся странах существует значительная вероятность дискриминации по отношению к девочкам в образовании, а женщины скорее будут заняты в неформальном секторе или сельском хозяйстве, где формальные механизмы социальной защиты менее действенны (Luckhaus 2000; ILO 2000; Moghadam 1993).

Во многих развивающихся странах семьи, не располагающие средствами для того, чтобы дать школьное образование всем своим детям, отправляют в школу сыновей, а дочерей оставляют дома. Предоставив таким домохозяйствам денежные трансферты в форме детских пособий, можно дать им возможность направить в школу всех детей. Это не только помогает сократить степень дискриминации в образовании в отношении девочек, но и позволяет матерям вернуться на работу (ILO 2000). Ещё одним инструментом сокращения подобной дискриминации могут стать дифференцированные условные денежные дотации: их размер будет больше для тех семей, в которых дочь посещает школу.

Целый ряд программ условных трансфертов, которые в последнее время осуществлялись в странах Латинской Америки, имеют целью именно устранение гендерной дискриминации. Так, в программе *Progreso* в Мексике предусмотрена выплата более значительных пособий тем бедным семьям, в которых девочки посещают среднюю школу. В Бразилии в программе *bolsa escola* (школьных стипендий) выделяются денежные трансферты женщинам, возглавляющим домохозяйство (World Bank 2000с).

Также особое значение для женщин в развивающихся странах имеют социальные пенсии, поскольку женщины обычно живут дольше мужчин. В старости вероятность вдовства и расходования всех своих накоплений для женщин выше, чем для мужчин. Даже если бюджетные ограничения позволяют выплачивать социальную пенсию только лицам пожилого возраста (65 или даже 70 лет), женщины всё равно оказываются в выигрышном положении (Beatte 2000).

---

<sup>38</sup> Так, в США в 1998 году 23 процента всех детей проживали с матерью, не состоящей в официально зарегистрированном браке. В 1995 году на уровне черты бедности или ниже такой черты жили семьдесят процентов детей, проживающих в семьях с матерью, которая никогда не состояла в официальном браке, и 45 процентов детей, проживающих с разведённой матерью. В 1993 году 71 процент женщин, получавших пособие в рамках AFDC (Программы помощи семьям с детьми на иждивении), были матерями-одиночками.

В системах социального страхования, действующих в большинстве стран, нередко присутствует дискриминация в отношении женщин, чем усугубляются другие аспекты гендерного дисбаланса. За редкими исключениями, работа женщины по дому (уход за детьми, престарелыми или инвалидами) не рассматривается как «работа» в связанных с занятостью системах социального страхования или помощи. В сравнении с мужчинами, для женщин заработная плата и заработок обычно ниже, условия найма менее надёжны, а выбор профессий более ограничен. Это приводит к дискриминации в отношении женщин в виде недостаточного доступа к пенсии и другим правам, получение которых зависит от трудового стажа. В случае распада семьи или смерти мужа женщина нередко не имеет права на получение пособий по безработице или пенсии в текущий момент или в будущем.

В законодательных нормах и практике применения программ денежных трансфертов имеется несколько возможных источников прямой и косвенной дискриминации в отношении женщин, в том числе:

- Различный подход к работающим замужним женщинам и работающим женатым мужчинам в системах социального обеспечения, так как считается, что муж обеспечивает жену. Права на социальную защиту, которые замужняя женщина могла получить во время своей работы, не могут быть ей предоставлены, поскольку, как полагают, она будет защищена в качестве иждивенца своего супруга.
- Сохраняющееся представление, что основным «контактным лицом» для системы социальной защиты является мужчина-«кормилец», и непризнание женщин в качестве работников, выполняющих важные функции по дому. В результате женщины не могут приобрести те же права, что имеют мужчины. Во многих схемах прежде, чем жена получает право на семейное пособие для содержания своих детей, ей приходится доказывать, что она – кормилец в семье.
- Женщины составляют большинство работников в секторах, не охваченных официальными схемами, - например, работа на дому, занятость неполный рабочий день или нерегулярная работа, а также занятость в неформальном секторе. Женщины, состоящие в зарегистрированном по нормам общего права браке, разведенные женщины, женщины, проживающие отдельно или брошенные мужьями могут также утратить свои права на социальное обеспечение, причитающееся застрахованным лицам, – их мужьям.
- Требования, существующие к претендентам на получение длительных выплат, таких, как пенсии по старости или инвалидности, нередко предусматривают уплату взносов в течение многих лет или всей трудовой деятельности. Поскольку трудовой стаж женщин обычно короче и в нём больше перерывов, чем у мужчин, они могут не получить права на всеобщие пособия, связанные с трудовым стажем.

Устранение гендерного дисбаланса может оказать существенное влияние на благосостояние домохозяйств. Денежные трансферты, предоставляемые женщинам,

обычно в большей степени выполняют функцию сокращения бедности, чем в ситуации, когда эквивалентные суммы предоставляются мужчинам. Исследования на материале Бразилии и Великобритании показали, что предельная склонность женщин к потреблению «необходимых» для домохозяйства товаров за счет использования денежного дохода гораздо выше по сравнению с мужчинами (Lundberg, Pollak and Wales, 1997; World Bank 2000c).

За последние двадцать лет в странах ОЭСР достигнут определённый прогресс и теперь гендерные соображения учитываются в работе систем социальной защиты. Впрочем, более значительный прогресс наблюдается в вопросах включения принципа «равного отношения» в нормативные положения, которыми регламентируется работа таких систем, а не в реальном использовании программ предоставления социальной денежной помощи таким образом, чтобы они служили устранению фактической дискриминации по половому признаку (Luckhaus 2000). Вот некоторые меры, которые были предприняты в разных странах для того, чтобы обеспечить гендерное равенство в законодательстве о социальной защите<sup>39</sup>:

- Включение в законодательную базу о социальном обеспечении требования о недопустимости дискриминации на основании пола;
- Предоставление семейных пособий тому члену домохозяйства, который принимает на себя основную ответственность по уходу за детьми;
- Предоставление денежных пособий женщинам на время отпуска по беременности и родам, по уходу за ребёнком и на получение образования (чтобы отразить роль женщин в рождении и воспитании детей, а также для того, чтобы облегчить возвращение женщин в состав рабочей силы);
- Выплата пособий лицам, осуществляющим уход за инвалидами и нетрудоспособными гражданами;
- Зачет периодов пребывания женщины дома в качестве домохозяйки при расчёте пенсии;
- Расширение денежной помощи в случае услуг по уходу за детьми;
- Включение в регулируемые трудовые договора возможности для родителей уходить в оплачиваемый отпуск;
- Разработка специальных программ денежных пособий для малоимущих неполных семей, которые финансировались бы из общих поступлений, включая покрытие расходов, связанных с уходом за детьми, а также с обучением и возвращением в состав рабочей силы.

Для того, чтобы определить направления реформирования программ денежной помощи, представляется полезным собрать данные об уровне бедности среди женщин и мужчин, охвате их программами, заработке, условиях найма на работу, а также о расходах, связанных с рождением ребёнка и обеспечением ухода за ним. Анализ законодательства о социальной защите с целью выявления случаев прямой и

---

<sup>39</sup> OECD 1999; Luckhaus, 2000.

косвенной дискриминации в отношении женщин также позволит определить меры по сокращению неравенства между мужчинами и женщинами.

### *Обеспечение длительной политической поддержки программ*

Программы трансфертов, не имеющие долгосрочной политической поддержки, служат инструментом оказания лишь временной помощи. Когда программы часто прерываются, снижается уверенность населения в защищённости будущих выплат и утрачивается заинтересованность в перечислении взносов (в страховые программы) или поддержке существующих программ, финансируемых из бюджета (Grosch 1994). Сохранение необходимой политической поддержки в отношении программ денежных трансфертов является одной из ключевых задач.

Как ни странно, наличие неравенства очень редко является той причиной, по которой политики выступают за предоставление трансфертов бедным. Неравенство и политическая поддержка тесно взаимосвязаны, но зачастую не в том порядке, как можно было бы ожидать. При проведении эмпирического анализа неравенства и политической поддержки в отношении перераспределения, Venabou (2000) заметил, что «эффективные меры, направленные на перераспределение находят широкое понимание в достаточно однородном обществе, однако в обществе, где присутствует неравенство, сталкиваются с сильным противодействием» (стр.97).

Программы трансфертов подвержены политическому вмешательству, особенно в периоды, предшествующие выборам, и в странах, где у власти находятся менее устойчивые коалиционные правительства (Alesina and Rodrick, 1994). Политики, перед которыми стоит краткосрочная задача вновь победить на выборах, могут перед выборами идти на щедрые социальные выплаты, сознавая, что после выборов эти программы могут быть свёрнуты, или что связанные с ними расходы будут переложены на плечи будущих поколений (Aurbach 2000).

Там, где политики напрямую вовлечены в отбор бенефициаров и распределение денежных трансфертов, стоимость программы может вырасти, а ошибки адресования трансфертов могут стать более существенными. Примером этого служит программа «Сумурдхи» на Шри-Ланке. В рамках данной программы около 60 процентов населения страны получает ежемесячное пособие в размере 500 рупий (что соответствует 7 долл. США); совокупная стоимость программы составляет почти 1,5 процента ВВП. Тем не менее, программа не доходит до почти 40 процентов бедных. Политики использовали эту программу для создания почти 36 000 рабочих мест для своих сторонников, делая их администраторами «Сумурдхи». Кроме того, данные обследования домохозяйств показывают, что в программе присутствует дискриминация в отношении национальных меньшинств, беженцев, а также жителей городских трущоб и новых заселяемых районов (Gunatilaka 2000; World Bank, 2000b).

Во многих случаях программы социальной помощи начинают после какого-либо «кризиса». Когда наступает кризисная ситуация, политики неизбежно требуют

принятия немедленных мер. В результате могут появиться программы, которые целесообразны, но недостаточно хорошо подготовлены (Subbarao et al, 1997). Во время кризиса число бедных домохозяйств может быстро вырасти. Когда помощь необходимо распределять быстро, предварительный отбор получателей вполне может оказаться бессистемным и не координироваться с существующими программами. Кроме того, редко поднимается вопрос о том, продолжится ли финансирование этих антикризисных программ в нормальных условиях. Вместе с тем, тот факт, что политики инициируют введение программ денежных трансфертов в момент кризиса, говорит о том, что на случай подобных непредвиденных обстоятельств целесообразно иметь «заготовки» предложений по программам трансфертов.

После шока политикам необходимо решить, следует ли предоставлять социальную помощь тем, кто страдает от хронической бедности и (или) «новым» бедным, которые громче заявляют о себе. Pritchett (2000) характеризует такую ситуацию как выбор между мерами, призванными остановить «сползание» на более низкий уровень дохода, и созданием системы социального обеспечения, в которой все имели бы некий минимальный доход. Представители городского среднего класса, которые в результате кризиса оказались (почти) в бедности, могут обладать более существенными рычагами политического давления, чем хронически бедные сельские жители. Предоставление материальной помощи более заметным «новым» бедным из городов может привести к тому, что приоритет сместится в пользу «неотложных» программ, таких, как страхование на случай безработицы или выплата выходных пособий, вместо того, чтобы осуществлять программы, позволяющие поддерживать минимальный уровень дохода.

Даже в условиях меньшей вероятности кризиса степень политической поддержки программам денежных трансфертов зависит от того значения, которое им придают избиратели (или заинтересованные группы). Это играет важную роль с точки зрения адресности. Если программы социальной помощи построены на очень жёстких критериях оценки нуждаемости, то непосредственные выплаты из них будет получать лишь небольшая часть населения. Нередко получателями оказывается та группа, которая менее других способна заявить о себе политическими средствами. Другие избиратели могут поддержать подобные программы, исходя из собственных интересов или сочувствия. Кто-то может поддерживать эти программы в том случае, если полагает, что в будущем сам, возможно, будет нуждаться в такой помощи. Ещё одной причиной поддержки является желание возложить на государство выполнение тех функций по оказанию поддержки, которые в противном случае придётся выполнять самим. Могут иметься группы, полагающие, что программа трансфертов сможет в значительной степени решить ту социальную проблему, которая непосредственно затрагивает их, - например, преступность или наличие бездомных. Кроме того, имеются поставщики товаров и услуг бедным, которые тоже выигрывают от предполагаемого трансферта дохода.

В конечном итоге, степень политической поддержки в отношении узконаправленных программ трансфертов зависит от того, насколько выгодной для

себя считают такую программу лица со средним и высоким доходом. Если они не видят в ней выгоды для себя, то среди сторонников программы остаются лишь беднейшие группы общества, политического влияния и авторитета, которых может оказаться недостаточным для мобилизации голосов, необходимых для сохранения программы в долгосрочной перспективе (Gelbach and Pritchett, 1997). Если политики в основном подотчётны среднему классу, который не видит существенных выгод для себя в случае узконаправленной программы трансфертов, то для сохранения политической поддержки, возможно, придётся делать программы денежных трансфертов всеобщими или почти всеобщими (van de Walle 1998). Жесткая оценка нуждаемости тоже может привести к политическим конфликтам между «включёнными в программу» и «почти бедными», так как представление о «нуждаемости» у местного населения может отличаться от тех критериев, на основании которых проводится отбор бенефициаров.

Программы денежных трансфертов, предназначенные для более широких категорий получателей, могут быть привлекательнее для избирателей, - либо потому, что все категории избирателей смогут получать пособия, либо потому, что избиратели больше уверены в том, что люди, положение которых им безразлично, смогут в ближайшем будущем получать выгоды от таких программ. В отличие от более избирательных схем, к программам всеобщих трансфертов население может испытывать более высокое доверие, так как здесь меньше возможностей для злоупотреблений и фаворитизма. Согласно Rodrick (1999a), свыше 80 процентов избирателей, опрошенных в Латинской Америке (включая представителей из категорий с высоким доходом), поддерживают увеличение масштабов программ денежных трансфертов, предназначенных для широких групп получателей, - таких, как помощь безработным или государственная пенсия<sup>40</sup>.

Степень политической поддержки программ трансфертов может зависеть от того, насколько адекватной считают программу избиратели. Если есть ощущение, что программа трансфертов не является актуально справедливой, если в ней присутствует чрезмерная утечка средств, или если связь между трансфертами и сокращением бедности сомнительна, то заинтересованные стороны могут посчитать такую программу не заслуживающей доверия. Важность поддержания доверия к программе – одна из причин, по которой во многих системах социального обеспечения выделяются значительные ресурсы для оценки результатов работы программ и для информирования общественности о таких программах и предусматриваемых ими выплатах.

---

<sup>40</sup> В работе Mulligan and Sala-I-Martin (1999) было представлено несколько аргументов политэкономического характера, объясняющих, почему оптимальной политикой в отношении трансфертов дохода могут являться трансферты с низкой адресностью. Один из аргументов состоял в том, что значительные всеобщие государственные пенсии являются способом побудить пожилых граждан выйти на пенсию, так как при этом размер совокупного ВВП будет выше. Благодаря тому, что освобождается место на рынке труда для молодёжи, можно увеличить отдачу на человеческий капитал, объёмы инвестиций, добиться роста спроса на технический прогресс, а также стимулировать эндогенный экономический рост.

Иногда на характер программ денежных трансфертов влияют не избиратели, но сами заинтересованные стороны. В большинстве программ социального страхования условия предоставления денежных трансфертов записаны в трудовом законодательстве. Для внесения изменений в соответствующие законы обычно требуется участие и согласованное мнение профсоюзов, организаций работодателей и представителей государства.

Применительно к программам социальной помощи, значительные полномочия относительно таких программ может иметь государственное ведомство, отвечающее за социальное обеспечение. При этом принимаемые решения будут в значительной степени зависеть от стимулов для руководителей подобных ведомств. Так, если наибольшее «вознаграждение» (в виде увеличения бюджетных ассигнований и расширения штатов) получают те ведомства, в которых отмечается наиболее серьезное увеличение расходов, то программы трансфертов могут расширяться исходя из ведомственных нужд, а отнюдь не из потребностей получателей.

### **Формирование административного потенциала для реализации программ денежных трансфертов**

Недостаточный административный потенциал государственного сектора является одним из главных препятствий на пути эффективного осуществления программ денежных трансфертов в развивающихся странах. В отчёте МОТ отмечалось, что «в некоторых странах государственные схемы социального обеспечения воспринимались как неэффективные государственные монополии, которые предоставляют своим членам неудовлетворительные услуги. Моральное состояние сотрудников служб социального обеспечения нередко было низким из-за неудовлетворительных условий работы и недостаточной подготовки» (ILO 2000, стр.222).

Делать обобщения относительно структур, которые осуществляют программы денежных трансфертов, следует весьма осторожно. На практике такие программы почти в каждой стране реализуются по-своему. В ряде стран надзор за ними осуществляется Министерством труда; в других более существенная роль принадлежит ведомствам социального обеспечения, здравоохранения или внутренних дел.

Осуществление программы денежной помощи нередко является лишь одной из многих функций конкретного ведомства. Так, на Шри-Ланке имеется примерно по одному администратору на каждые 85 получателей помощи. Помимо работы с ежемесячными трансфертами он отвечает за формирование сберегательных обществ и надзор за реализацией местных инвестиционных проектов. В Италии пособия, связанные с минимальным уровнем дохода, выплачиваются региональными органами власти и муниципалитетами, которые выполняют эту функцию помимо своих прочих обязанностей как органов власти местного уровня. В Германии детские пособия

(*kindergeld*) выплачиваются в местных органах, занимающихся вопросами труда. В Греции большинство пособий (за исключением социального страхования) выплачивается через Управление занятости и рабочей силы; оно же предоставляет различные услуги по регистрации занятости и трудоустройству. В Ирландии Министерство здравоохранения помимо выполнения своих обязанностей по предоставлению основных медицинских услуг занимается выплатами для слепых и пособиями по беременности и родам.

В развивающихся странах МОТ обнаружила ряд схожих проблем институционального характера в осуществлении программ денежной помощи и страхования. Среди них – политическое вмешательство в кадровую и инвестиционную политику; отсутствие цельного подхода в отношении разработки стратегии и административных обязанностей; чрезмерные административные издержки; неудовлетворительные условия работы сотрудников; недостаточное внимание соблюдению существующих требований, правоприменению и стратегическим исследованиям; сложности в ведении учёта; слишком сложные процедуры; задержки в обработке заявок на получение пособий; а также то, что плательщики и получатели не понимают принципы и требования различных схем (ИЛО 2000). Кроме того, отсутствие достаточных средств, не позволяющее увеличивать численность сотрудников, приводит к ограничению способности отделений социального обеспечения охватывать бенефициаров, имеющих право на получение пособия, и оказывать получателям адекватные услуги по профессиональной ориентации и трудоустройству.

В ряде стран приступили к проведению административных реформ, призванных улучшить управление программами денежных трансфертов. В Малайзии, Филиппинах и Уругвае благодаря компьютеризации платежей и учёта удалось сократить время обработки заявок и уменьшить число случаев мошенничества с пособиями. В Южной Африке благодаря компьютеризации и использованию современной технологии (банкоматов) правительство получило возможность выплачивать социальные пенсии и семейные пособия в сельских районах и в то же время сократить потенциальную коррупцию. В нескольких странах для того, чтобы устранить дублирование программ, расширить базу взносов и обеспечить более единообразный охват, пошли на объединение функций по надзору и управлению программами. В ряде стран специализированные функции (напр., управление инвестициями, содержание и ремонт помещений и оборудования, внедрение компьютерных систем) осуществляются частными подрядчиками (OECD 1998b).

Создание многоуровневой системы пенсионного обеспечения и страхования на случай утраты трудоспособности позволило укрепить доверие населения к системам социального страхования в Чили (1982), Уругвае (1995) и Мексике (1997). Привлечение специалистов из частного сектора для работы в области управления средствами, страхования и выполнения административных функций помогло разгрузить государственные органы социального обеспечения и способствовало повышению качества услуг (Orszag and Stiglitz 1999).

Получатели социальной помощи нередко воспринимаются как граждане «второго сорта», вследствие чего им предоставляются «второсортные» административные услуги. Избежать такой ситуации можно было бы, помимо прочего, посредством выплаты всех пенсий и социальных пособий через одну и ту же организацию. Это позволяет упростить административные процедуры, так как получатели всех выплат обращаются к одному и тому же сотруднику в одном и том же помещении. Кроме того, благодаря единому реестру получателей проще предотвращать случаи мошенничества.

В течение последнего десятилетия организации социального обеспечения в развитых странах уделяли гораздо больше внимания качеству своих услуг и результатам деятельности. Принятие хартий общественных услуг, в которых указано, услуги какого уровня и качества граждане имеют право ожидать от государственных структур, стало важным элементом реформирования системы государственной службы в Австралии, Франции и Великобритании. В Австралии, Новой Зеландии и Великобритании ответственность за аспекты стратегии и мониторинга в программах трансфертов отделена от ответственности за предоставление выплат. В Италии Законом о финансах 1997 года предусмотрено создание единого социального фонда при Департаменте социальных вопросов; это сделано с целью объединения многочисленных фондов, обслуживавших отдельные категории бенефициаров, и повышения качества управления. Правительство Греции вводит единый идентификационный номер для программ социального обеспечения в целях упрощения автоматизированной обработки данных и обмена информацией между более чем 300 фондами социального обеспечения.

В ряде стран-членов ОЭСР в процессе реформирования программ денежных трансфертов стали обращать ещё более пристальное внимание на мониторинг программ, сопоставление их результатов с «эталонными», а также консультациям с заинтересованными сторонами. В Мексике для обсуждения реформ социальной политики созданы советы развития общин. В Канаде консультации с общественностью, которые продолжались два года предшествовали началу реализации пакета реформ системы страхования занятости.

В целях борьбы с мошенничеством в некоторых странах введены централизованные системы учёта, ужесточена ответственность за мошенничество, а также расширены полномочия служб социального обеспечения в деле расследования и преследования случаев мошенничества в отношении пособий. В Греции начата широкомасштабная кампания по борьбе с мошенничеством в области пенсий по инвалидности. Кампания предполагает уточнение медицинских критериев для назначения инвалидности, применение единообразных процедур экспертизы, введение советов по инвалидности и открытых процедур обжалования решений. В Австралии применяется система выявления случаев мошенничества, которая предусматривает перекрёстную проверку данных из нескольких источников, анализ бенефициаров на основании компьютерной модели оценки риска, а также использование

инспекционных групп, которые собирают информацию о получателях пособий у их знакомых, соседей и другого населения. По оценкам властей Австралии, благодаря таким мерам по предупреждению мошенничества в 1995-1996 гг. удалось сэкономить почти 300 млн. австралийских долларов (OECD 1998с).

В течение нескольких десятилетий стратегия социального обеспечения была основной темой в исследованиях ОЭСР, Европейского союза, национальных ведомств социального обеспечения, многочисленных университетов, а также многих государственных исследовательских центров. Полезными источниками информации для оценки воздействия программ социального обеспечения, привязки результатов программ к «эталонам», проверки гипотез относительно реформ и создания моделей стратегии социальной помощи служат панельное обследование дохода в Люксембурге и обследование ОЭСР «Caring World». Практически в каждой стране-члене ОЭСР созданы консультативные экспертные советы для рассмотрения вопросов, связанных с реформированием программ трансфертов. Кроме того, исследования сыграли важную роль, определив направление реформ как на национальном, так и на региональном уровне.

## **Выводы**

Согласно экономической теории, денежные трансферты являются предпочтительным средством оказания помощи; в связи с этим возникает вопрос: почему в развивающихся странах они не используются чаще? Денежные трансферты практически всегда имеют адресный характер, в то время как многие натуральные трансферты или субсидии таковыми не являются. Невозможно создать механизм самоотбора или предусмотреть «ущербную» форму денег (если только при этом не будет получено значительного «эффекта клейма»), и потому программы денежных выплат всегда требуют значительных объёмов информации.

Во многих странах ограничением для внедрения программы денежных трансфертов является отсутствие необходимого административного потенциала. Нередко национальные чиновники не имеют возможности оценивать и проверять права лиц на получение денежных трансфертов, не говоря уже об учёте выплат, предоставляемых многочисленным бедным домохозяйствам. Кроме того, бедные могут не иметь доступа к финансовым учреждениям, чтобы получить причитающиеся им выплаты. Страховые программы денежных трансфертов в странах с низким доходом дают незначительный эффект. В схемах социального страхования возможны трудности со сбором страховых взносов и адаптацией страховых продуктов к потребностям тех домохозяйств, которые получают свой доход, работая в неформальном секторе. Даже в тех странах, где имеются административные возможности для работы с денежными трансфертами, политики могут предпочесть программы натуральной помощи.

По мере повышения уровня экономического развития страны расширяются возможности для использования денежных трансфертов в сфере социального обеспечения. В ходе экономического развития значительная доля работников оказывается занятой в формальном секторе, больше людей получают доступ к финансовой инфраструктуре, и чиновникам становится легче проводить оценку нуждаемости и дохода. По мере наращивания институционального потенциала, позволяющего оказывать адресные услуги домохозяйствам и осуществлять платежи, появляется целый ряд аргументов административного и экономического характера и соображений из области государственных финансов в пользу применения денежных трансфертов вместо натуральных.

С экономической точки зрения главным преимуществом денежных трансфертов перед другими формами социального обеспечения является то, что они напрямую не вносят искажений в цены. Это важно с точки зрения экономической эффективности. Другое преимущество связано с тем, что денежные платежи могут способствовать стабилизации макроэкономической ситуации. Кроме того, после становления административной инфраструктуры затраты, связанные с применением программ денежных трансфертов, часто оказываются гораздо ниже по сравнению с теми, что имеются в программах натуральной помощи. Также при получении и использовании денежных средств «эффекта клейма» в отношении бенефициаров программы оказывается слабее, чем в случае помощи в натуральной форме.

Денежные трансферты могут иметь форму помощи, страхования, «квази-денежных» налоговых льгот и частных трансфертов. В конечном итоге на благосостояние домохозяйства влияет совокупное воздействие всех этих различных видов трансфертов. В развивающихся странах важным вопросом является то, в какой степени денежные трансферты дополняют или вытесняют частные, неформальные трансферты.

Во многих развитых странах и странах с переходной экономикой имеются масштабные программы денежных трансфертов, в рамках которых бедным и группам со средним доходом поступают значительные средства. Нередко такие программы помимо борьбы с бедностью преследуют другие цели; вместе с тем, хотя такие цели могут быть важными сами по себе, они способны оказывать существенное (пусть косвенное) содействие сокращению бедности. Разумеется, для сокращения бедности в долгосрочной перспективе важно то, насколько программы денежных трансфертов способствуют промышленному балансу и сплочённости в обществе.

Не существует единого варианта программ денежных трансфертов, который подходил бы всем бедным домохозяйствам во всех странах. Программы следует тщательно готовить так, чтобы они отвечали приоритетным потребностям различных категорий бедных домохозяйств в материальной помощи и поддержке в случае непредвиденных ситуаций. Привлечение организаций, знакомых с положением дел в местных сообществах, может помочь довести соответствующие продукты системы социального страхования до малоимущих.

Нередко в программах денежных трансфертов возникают сложности с отбором бенефициаров; это особенно справедливо в ситуации, когда провести оценку нуждаемости и формального дохода не представляется возможным. Для отбора можно использовать подходы, не требующие значительных затрат на информацию, например, применять категориальные, географические характеристики, отбор силами местных сообществ. Эти варианты успешно использовались в самых разнообразных обстоятельствах. Кроме того, опыт показывает, что положительные результаты можно получить в том случае, когда условием предоставления денежного трансферта является удовлетворение базовых потребностей (напр., льготы по коммунальным платежам или дотации на получение образования).

Часто проще всего создавать и осуществлять такие программы денежных трансфертов, которые не имеют слишком сложной структуры. Программы семейных пособий и социальных пенсий обычно оказываются менее сложными по сравнению с другими формами социальной помощи. Они могут быть весьма полезными для решения задач социального обеспечения, если семьи бедных более многочисленны, чем семьи небедных, и если престарелые бедные не имеют сбережений или не получают частных трансфертов.

Программы денежных трансфертов в развивающихся странах не обязательно должны быть столь же щедрыми, что и в развитых странах или странах со средним доходом. В ситуации, когда дефицит дохода составляет лишь небольшую часть от минимального дохода, полное замещение может не потребоваться. В большинстве развивающихся стран для большинства домохозяйств первой «линией обороны» при экономических шоках становятся частные трансферты и работа в неформальном секторе. В любом случае, для поддержания слишком щедрых программ пособий правительства большинства развивающихся стран просто не имеют финансовых средств.

В долгосрочной перспективе на предложение труда может отрицательно влиять как сам денежный трансферт, так и его финансирование. Среди негативных воздействий программ трансфертов на рынок труда можно выделить провоцирование роста заработной платы, более высокие показатели безработицы (включая продолжительность периода безработицы), недостаточно интенсивную занятость. Если пособия в стоимостном выражении превышают чистый доход, который можно было бы получить, вернувшись на работу, получатели таких пособий могут попасть в «ловушку бедности». В целях минимизации отрицательных последствий для рынка труда в настоящее время чаще всего используют следующий подход: помощь предоставляется нетрудоспособным (или неспособным работать более интенсивно по сравнению с нынешним уровнем), и при этом разрабатываются программы поддержки, делающие работу более привлекательной с финансовой точки зрения, нежели чем получение пособий.

Программа денежных трансфертов может стать важным инструментом для преодоления дискриминации в отношении женщин. В развивающихся странах гендерное равенство можно стимулировать несколькими способами; вот три из них: привязать выплату пособий к посещению девочками школ, предоставлять семейные пособия, выплачивать социальную пенсию лицам старшего возраста.

В программах денежных трансфертов важную роль неизбежно играет политика. Такие программы нередко разворачивают для преодоления последствий кризиса, и при этом политикам приходится уравнивать потребности «новых» и «хронических» бедных. В этих условиях представляется целесообразным иметь подходящие «заготовки» программ, которые могли бы быть оперативно внедрены.

Эффективная работа программ в рамках системы социального обеспечения требует постоянной политической поддержки. Когда программы часто прерываются, доверие к ним со стороны избирателей снижается. Для того, чтобы сохранить доверие, а также стимулировать политическую поддержку, нужно, чтобы цели таких программ находили широкое понимание и воспринимались как обоснованные и эффективные. Формирование широкой поддержки программ денежных трансфертов может потребовать предоставления пособий не только бедным домохозяйствам, но и части домохозяйств с более высоким уровнем дохода.

Одним из основных препятствий для эффективного управления программами денежных трансфертов является ограниченный институциональный потенциал. Среди подходов, используемых в последнее время для совершенствования действий по осуществлению программ трансфертов, можно назвать автоматизацию, применение современной технологии (банкоматы), улучшение учёта, объединение ответственности за управление программой, а также привлечение внешних подрядчиков для выполнения тех функций, которые более эффективно может выполнять частный сектор. В развитых странах институциональный потенциал для осуществления таких программ удалось сформировать, разделив функции по выработке политики и её реализации, введя хартии, содержащие желаемые итоги программ, проводя регулярный мониторинг результатов программ и консультации с заинтересованными сторонами, активно борясь с мошенничеством и опираясь на результаты исследований при реформировании программ.

## Приложение А

**Таблица А1. Семейные пособия в ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой**

<i>Страна</i>	<i>Право на пособие, финансирование</i>	<i>Денежные выплаты</i>
Алжир	Занятые в несельскохозяйственном секторе; финансирование: 25% - работодатель и 75% - государство; предоставляется на детей до 17 лет, на учащихся или инвалидов – до 21 года	Семьи с доходом менее 15 000 динаров получают по 600 динаров в месяц (US\$10) на первые пять детей и по 300 (US\$5) динаров в месяц на каждого последующего ребенка
Армения	Всеобщий охват; надбавка малообеспеченным семьям предоставляется городским семьям с доходом менее 60% от минимальной заработной платы (МЗП)	450-650 драмов на ребенка в месяц, 700 драмов (US\$1,2) на ребенка в месяц для матерей-одиночек, единовременное пособие при рождении ребенка в размере 3 000 драмов, надбавка малообеспеченным семьям в размере 10% от МЗП на каждого ребенка
Боливия	Только занятые; полностью финансируются работодателем; предоставляются на детей в возрасте 1-19 лет	Ежемесячное пособие на ребенка; пособие по беременности [prenatal milk allowance]; единовременное пособие при рождении ребенка в размере 1 МЗП; пособие по уходу за ребенком в возрасте до 12 месяцев; пособие на погребение в размере 1 МЗП на ребенка, умершего в возрасте до 19 лет
Болгария	Всеобщие; отдельные схемы для студентов, матерей-одиночек и военнослужащих	8 540 левов (US\$5) на ребенка, в два раза выше на ребенка-инвалида; единовременное пособие в размере 1 МЗП при рождении первого ребенка, 2 МЗП – второго ребенка, 2,5 МЗП - третьего
Коста-Рика	Все нуждающиеся, не имеющие права на пенсию, привязанную к взносам; сюда входят: лица старше 65 лет; вдовы, на иждивении которых находятся лица моложе 18 лет; инвалиды; вдовы старше 50 лет; сироты; финансируется: 5% налог на ФОТ плюс 20% от налога с продаж	8 500 колонов (US\$33) в месяц плюс дополнительные 10 % на каждого иждивенца числом не более трех
Венгрия	Семьи с одним и более ребенком в возрасте до 16 лет или с учащимися в возрасте до 20 лет; финансируется государством	Единовременное пособие при рождении ребенка в размере 150% минимальной пенсии; 3 800 форинтов (US\$17) в месяц на первого ребенка, 4 700 форинтов на второго, 5 900 – на третьего и каждого последующего; 7 500 форинтов на ребенка-инвалида
Иран	Работники, имеющие не менее 720 дней отчислений в фонд социального страхования	На первых двух детей – в размере трехкратной минимальной дневной оплаты труда в регионе на первых двух детей плюс пособие при заключении брака в размере месячной заработной платы
Кыргызстан	Домохозяйства, доход которых в последние три месяца составлял менее 100% минимального гарантированного дохода; распространяется на неполные семьи и семьи с нетрудоспособными или безработными родителями	100% минимального гарантированного дохода для матерей, находящихся в отпуске по уходу за одним или двумя детьми; 150 % минимального гарантированного дохода для матерей, имеющих трех и более детей в возрасте до 16 лет
Ливан	Только работники, охваченные схемой социального страхования	Предоставляется не более чем на 5 детей в возрасте до 16 лет, если супруга не работает; максимальный размер пособия составляет 75% МЗП, из них 20% - на супругу и по 11% на каждого из детей числом не более пяти
Мадагаскар	Работники со стажем работы не менее 6 месяцев; учащиеся; зарегистрированные безработные; финансирование: 8,25% налог на ФОТ; распространяется на детей до 14 лет, на учащихся - до 20 лет	4 000 франков (US\$1) в месяц на первого ребенка, 3 000 франков на второго, 2 000 франков на третьего; единовременное пособие при рождении каждого ребенка в размере 25 400 франков
Мали	Все работники, имеющие одного и более детей; финансирование: 8% налог на ФОТ плюс государственные дотации	880 франков КФА (US\$1,3) в месяц на ребенка, 4 089 франков КФА - пособие по беременности, 4 500 франков КФА - единовременное пособие при рождении ребенка

<i>Страна</i>	<i>Право на пособие, финансирование</i>	<i>Денежные выплаты</i>
Маврикий	Семьи с доходом менее 10 000 рупий (US\$405) в год, имеющие детей в возрасте до 10 лет	50 рупий (US\$2) в месяц семьям с тремя и более детьми
Польша	Дети в возрасте до 16 лет, учащиеся – до 20 лет, если доход семьи составляет менее 50% среднего значения по стране за предыдущий триместр	35,3 злотых (US\$10) в месяц на удовлетворяющего соответствующим критериям супруга (супругу) и на первого и второго ребенка, 43,7 злотых на третьего ребенка, 54,6 злотых на 4 и каждого последующего ребенка; пособие по уходу за больным ребенком составляет 115 злотых в месяц; выплаты в связи с рождением ребенка – 240 злотых [в месяц]
Румыния	Все дети в возрасте до 16 лет, учащиеся и инвалиды – до 18 лет	65 000 лей (US\$7) в месяц на ребенка; в два раза выше – на ребенка-инвалида; дополнительное пособие в размере 40 000 лей семьям, имеющим 2 детей, 80 000 лей – семьям с 3 детьми и 100 000 лей – семьям с 4 и более детьми; единовременное пособие при рождении ребенка в размере 339 788 лей за каждого ребенка, начиная с третьего
ЮАР	На основе оценки нуждаемости, финансируется государством	Пособие на детей в размере до 100 рандов (US\$17) на ребенка в месяц, не более чем на 6 детей
Шри-Ланка	Семьи с денежным доходом менее 1 000 рупий в месяц	Семейное пособие 500 рупий (US\$7) в месяц
Таиланд	Работники компаний со штатом не менее 10 человек; государство финансирует одну треть затрат; максимум двое детей в возрасте до 6 лет	150 батов (US\$4) в месяц на ребенка
Украина	Программа основана на оценке дохода; семьи с тремя и более детьми или имеющие детей-инвалидов; дети в возрасте до 16 лет, учащиеся – до 18 лет; матери-одиночки получают дополнительное пособие; финансируется государством	50% МЗП на ребенка; семьи с 4 и более детьми получают 200% МЗП; матери-одиночки получают 50% МЗП на каждого ребенка моложе 16 лет

*Источник:* Управление социального обеспечения США. (1999).

**Таблица А2. Социальные пенсии в ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой**

<i>Страна</i>	<i>Право на выплаты</i>	<i>Денежные выплаты</i>
Алжир	Возраст 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин, охват в течение 15 лет; всеобщий охват	2 300 минимальных оплат труда за час
Армения	Малоимущие инвалиды и одинокие пенсионеры	3 500 драмов (US\$8) базовая пенсия плюс 1 300 драмов на каждого иждивенца
Боливия	Социальная пенсия (Bonosol) выплачивается лицам старше 65 лет, удовлетворяющим критериям оценки уровня дохода	US\$248 в год в течение первых пяти лет с последующей корректировкой размера выплат каждые три года, осуществляемой Управлением пенсионного обеспечения
Ботсвана	Выплачивается всем лицам старше 65 лет, финансируется государством	100 пул (US\$23) на человека в месяц
Болгария	Малоимущие граждане в возрасте старше 70 лет, полностью нетрудоспособные граждане старше 16 лет; мужчины старше 57 лет и женщины старше 52 лет, не имеющие работы более трех месяцев по причине закрытия предприятия	34 650 левов (US\$21 ) в месяц
Грузия	Выплачивается лицам, не имеющим средств к существованию, включая материальную поддержку со стороны семьи или родственников; также выплачивается инвалидам и вдовам/вдовцам; право на получение выплат определяется местными управлениями труда и социальных услуг; финансируется государством	18 лари (US\$14) в месяц на домохозяйство, состоящее из одного лица, 24 лари на семью из двух и более человек
Казахстан	Выплачивается лицам, потерявшим кормильца, которые не имеют права на страховые пенсии; финансируется государством	80% минимальной пенсии по старости
Кыргызстан	Пособие в рамках социальной помощи предоставляется неработающим гражданам, не имеющим права на пенсию по случаю потери кормильца или по инвалидности	100% гарантированного минимального значения уровня жизни (ГМУЖ) для мужчин старше 65 лет и женщин старше 55 лет, а также лиц старше 55 лет, проживающих в высокогорных районах; 150% ГМУЖ для матерей, имеющих пятерых и более детей; от 100% до 200% ГМУЖ для инвалидов
Маврикий	Выплачивается всем гражданам, финансируется государством	1 300 рупий (US\$54) в месяц до достижения 90 лет, 5 000 рупий для лиц в возрасте 90-100 лет; полностью нетрудоспособные граждане получают дополнительные 920 рупий
Россия	Инвалиды и лица, удовлетворяющие возрастным критериям (мужчины, достигшие 65 лет и женщины, достигшие 60 лет; сироты в возрасте до 16 лет), не имеющие права на трудовую пенсию, пенсию по инвалидности или по случаю потери кормильца	Две трети минимальной пенсии по старости в месяц
ЮАР	Выплачивается на основании оценки нуждаемости мужчинам, достигшим 65 лет и женщинам, достигшим 60 лет; финансируется за счет государства	До 500 рандов (US\$87) в месяц; в двойном размере для брачных пар
Украина	Безработные граждане, не имеющие права на иную пенсию по старости, инвалидности или по случаю потери кормильца; мужчины, достигшие 60 лет и женщины, достигшие 55 лет; инвалиды детства	50% минимальной пенсии по старости
Уругвай	Все работающие по найму и самозанятые с доходом менее 5 000 новых уругвайский песо (US\$480)	50% среднего заработка за последние 10 лет; минимальная пенсия составляет 100% минимальной заработной платы на момент выхода на пенсию

*Источник: Управление социального обеспечения США (1999).*

**Таблица А3. Государственные программы страхования на случай безработицы и помощи безработным в ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой**

<i>Страна</i>	<i>Право на пособие</i>	<i>Денежные выплаты</i>
Алжир	Лица, имеющие оплачиваемую работу: работник отчисляет 1,5% от заработка, работодатель – 2,5%; стаж отчислений работника на цели социального страхования должен составлять не менее 3 лет, период поиска работы должен составлять не менее 6 месяцев	Пособие выплачивается в течение 12 – 36 месяцев; в первую четверть срока пособие составляет 80% от справочной заработной платы, во вторую – 80%, в третью – 60% и в четвертую – 50%; справочная заработная плата соотносится со средней заработной платой плюс 50% от минимальной гарантированной заработной платы
Барбадос	Работающие граждане, за исключением самозанятых и государственных служащих; застрахованные платят 0,25% от заработка, работодатель – 0,75% от заработка; необходимый страховой стаж – 52 недели	50% от среднего заработка, с которого производились страховые отчисления, на протяжении 26 недель в течение 52 недель
Бразилия	Потеря работы, не связанная с нарушением трудовой дисциплины; застрахованные не должны иметь иных средств поддержки себя и своей семьи; финансируется государством за счет целевых налогов	50% от заработной платы в последние 3 месяца, но не более трехкратного размера МЗП; выплачивается через 60 дней после потери работы, срок выплат составляет не более 4 месяцев в течение 16-месячного периода; работник также имеет доступ к сберегательному фонду работодателя (8% от заработной платы), предназначенного на случай потери работы, выхода на пенсию, вступления в брак и прочих экстраординарных обстоятельств
Болгария	Вынужденная безработица, требование согласия на предложение подходящей работы, регистрация в качестве безработного в соответствующих органах в течение 7 дней; финансируется за счет 4% налога на ФОТ	Лица, работавшие по найму на полную ставку, получают 60% от заработка в течение 6 месяцев, предшествовавших безработице, но не менее 90% и не более 140% от минимальной заработной платы в стране; срок выплаты - 6-12 месяцев
Эквадор	Работающие по найму в частном/ государственном секторе; работник отчисляет 2% от заработка, работодатель – 1% от ФОТ; не менее двух лет стажа страховых отчислений	Единовременная годовая выплата, условия устанавливаются каждый год; выплачивается после 60 дней безработицы
Венгрия	Все лица, имеющие оплачиваемую работу, застрахованные в течение минимум двух лет; работники отчисляют 1,5% от заработка, работодатели – 5% от ФОТ; в случае отказа безработного от предложения подходящей работы выплата пособия прекращается	В течение первого года выплаты составляют 70% среднего чистого заработка, в течение второго года – 50%, но не более двукратного размера минимальной заработной платы в стране
Кыргызстан	Всеобщий охват; работники отчисляют 0,5% от заработка, работодатели – 1,5% от фонда оплаты труда, государственные средства используются по необходимости; распространяется на случаи вынужденной безработицы; выплаты производятся гражданам, зарегистрировавшимся в качестве безработных в органах службы занятости	Срок выплат составляет не более шести месяцев, размер – от 100 до 150 процентов минимальной заработной платы
Мексика	Все работающие по найму; финансируется работодателем, а в части социального обеспечения – за счет государственных средств	Работодатели обязаны предоставить выплату в размере заработной платы за 3 месяца плюс заработка за 20 дней за каждый проработанный год; в рамках системы социального обеспечения выплачивается 95% пенсии безработным гражданам в возрасте 60-64 лет

<i>Страна</i>	<i>Право на пособие</i>	<i>Денежные выплаты</i>
Украина	Программы страхования на случай безработицы и помощи безработным финансируются за счет 1,5% налога на ФОТ и государственных субсидий; распространяются на лиц, зарегистрировавшихся в качестве безработных в органах службы занятости и не имеющих иного дохода, размер которого превышал бы минимальную заработную плату	В течение первых 60 дней выплачивается 100% от среднего заработка, исчисленного по последнему месту работы, в течение следующих 90 дней - 75% и в течение еще 210 дней - 50%; выплаты в рамках помощи безработным предоставляются в течение дополнительных 180 дней в размере 75% от минимальной заработной платы; затем при наличии иждивенцев предоставляется единовременная выплата в размере 50% МЗП
<i>Источник:</i>	Управление	социального обеспечения США (1999).

**Таблица А4. Охват пенсионными схемами в ряде развивающихся стран и стран с переходной экономикой, 1996 год**

<i>Страна</i>	<i>Процент получателей пенсий среди населения старше 59 лет</i>	<i>Среднемесячная выплата в процентах от среднемесячного заработка</i>
Бенин	3.43	Н.д.
Египет	39.71	Н.д.
Гана	2.21	Н.д.
Кения	1.36	Н.д.
Маврикия	118.6	15.1
Мозамбик	0.23	Н.д.
Сенегал	2.4	Н.д.
Судан	0.25	Н.д.
Того	8.7	Н.д.
Уганда	0.48	Н.д.
Китай	20.6	70.4
Индонезия	1.9	Н.д.
Иордан	21.3	19.7
Кувейт	88.2	Н.д.
Республика Корея	Н.д.	40.3
Малайзия	4.2	37.5
Пакистан	2.09	14.0
Саудовская Аравия	10.9	Н.д.
Сингапур	35.2	6.0
Шри-Ланка	39.07	12.1
Турция	61.3	49.1
Албания	192.3	30.6
Беларусь	137.8	42.4
Болгария	144.4	28.6
Хорватия	94.5	42.8
Чешская Республика	162.8	35.1
Эстония	140.6	29.6
Венгрия	147.5	36.5
Литва	136.6	24.8
Республика Молдова	120.7	31.9
Польша	148.0	57.1
Румыния	145.2	22.2
Словакия	168.8	34.8
Аргентина	70.8	42.1

<i>Страна</i>	<i>Процент получателей пенсий среди населения старше 59 лет</i>	<i>Среднемесячная выплата в процентах от среднемесячного заработка</i>
Барбадос	4.9	Н.д.
Бразилия	106.3	34.7
Чили	86.0	53.4
Колумбия	11.8	Н.д.
Эквадор	24.3	18.5
Сальвадор	24.3	67.9
Гайана	54.7	31.0
Мексика	32.0	43.4
Никарагуа	24.0	21.6
Панама	51.1	48.9
Тринидад и Тобаго	63.0	15.9

Н.д. – Нет данных.

*Источник:* МОТ (2000).

**Таблица А5. Государственные расходы на субсидии и трансферты в ряде промышленно развитых стран  
(процент от ВВП)**

<i>Страна</i>	<i>1960</i>	<i>1980</i>	<i>1995</i>
Австрия	17.0	22.4	24.5
Бельгия	12.7	30.0	28.8
Франция	11.4	24.6	29.9
Германия	13.5	16.8	19.4
Ирландия	Н.д.	26.9	24.8
Италия	14.1	26.0	29.3
Нидерланды	11.5	38.5	35.9
Норвегия	12.1	27.0	27.0
Испания	1.0	12.9	25.7
Швеция	9.3	30.4	35.7
Швейцария	6.8	12.8	16.8
Великобритания	9.2	20.2	23.6
Среднее значение	10.8	24.0	26.8

Н.д. – Нет данных.

Источник: Tanzi and Schuknecht (1997).

**Таблица А6. Процент выплат в рамках социальной помощи, пособий по безработице и непенсионных денежных социальных трансфертов, получаемых нижним квинтилем населения**

<i>Страна (год)</i>	<i>Социальная помощь</i>	<i>Пособия по безработице</i>	<i>Все непенсионные денежные социальные трансферты</i>
<i>Страны с переходной экономикой</i>	28 (16)	29 (19)	22 (8)
Словакия (1992)	52	37	31
Эстония (1995)	36	56	26
Болгария (1995)	36	46	19
Венгрия (1993)	35	33	29
Польша (1993)	29	26	25
Румыния (1992)	23 <sup>a</sup>	25	25
Россия (1994)	6	8	12
Украина (1995)	6	0	8
<i>Страны с рыночной экономикой</i>	42 (17)	27 (15)	23 (6)
Австралия (1989)	78	50	30
США (1991)	70	15	19
Великобритания (1991)	55	29	33
Чили (1990)	51	57	31
Финляндия (1991)	43	20	26
Западная Германия (1984)	40	26	14
Бельгия (1992)	35	38	23
Ирландия (1987)	35	34	28
Нидерланды (1987)	31	11	18
Норвегия (1986)	27	13	21
Швейцария (1982)	25	20	16
Швеция (1987)	21	10	9

Н.д. – Нет данных.

а. сюда также включены прочие неконкретизированные пособия.

*Примечание:* указанные проценты для стран с переходной и рыночной экономикой представляют собой невзвешенное среднее значение. Стандартное отклонение приведено в скобках. Страны ранжированы по доле социальной помощи, поступающей нижнему квинтилю. Граждане ранжированы по располагаемому подушному доходу домохозяйств.

*Источник:* Данные Всемирного банка. См. [http://www.worldbank.org/safety\\_nets](http://www.worldbank.org/safety_nets).

**Таблица А7. Роль денежных и прочих социальных трансфертов в формировании дохода в пост-социалистических странах, 1987-1988 гг. и 1993-1994 гг. (процент от ВВП)**

Страна	Заработная плата		Денежные социальные трансферты		Доход в частном секторе (не заработная плата)		Социальные трансферты в натуральной форме (здравоохранение и образование)		Всего	
	1987-1988	1993-1994	1987-1988	1993-1994	1987-1988	1993-1994	1987-1988	1993-1994	1987-1988	1993-1994
Восточная Европа	33	32	11	15	10	19	7	9	62	75
Болгария	27	25	11	14	9	21	7	11	55	71
Чешская Республика	41	32	12	13	4	24	9	12	67	82
Венгрия	32	37	13	19	10	14	7	12	63	83
Польша	27	32	9	20	22	25	7	9	65	85
Румыния <sup>а</sup>	35	33	9	9	3	14	4	5	52	61
Словакия	42	31	13	13	4	17	11	6	70	68
Словения	28	34	11	16	10	20	7	7	57	77
Страны Балтии	43	35	8	12	9	14	9	8	70	69
Эстония <sup>б</sup>	46	33	9	11	8	10	11	8	73	62
Латвия	38	33	8	14	8	12	8	9	62	69
Литва <sup>б</sup>	46	40	8	10	12	18	9	8	76	76
Славянские республики бывшего СССР	41	29	8	9	6	16	6	9	61	63
Беларусь	40	37	6	8	7	17	7	12	59	74
Молдова	43	23	7	8	8	28	10	12	69	72
Россия	41	26	8	9	5	23	5	7	59	64
Украина	42	25	9	12	7	8	7	10	66	55

а. 1992-93 гг. вместо 1993-94 гг.

б. Не включено собственное потребление.

*Примечание:* Все региональные средние значения являются невзвешенными. Региональные средние значения рассчитаны таким образом, чтобы избежать ошибок округления.

*Определения:* Заработная плата: доход от работы по найму. Денежные социальные трансферты: пенсии, семейные и детские пособия, пособия по временной нетрудоспособности, пособия по безработице, выплаты в рамках социальной помощи. Доход в частном секторе, не являющийся заработной платой: доход от реализации сельскохозяйственной продукции, доход от предпринимательской деятельности, проценты и дивиденды, доход, поступающий из-за рубежа, подарки, а также доход (или потребление) в натуральной форме. Здравоохранение и образование: совокупные государственные расходы на здравоохранение и образование.

*Источник:* Milanovic (1998).

**Таблица А8. Чистые государственные расходы на социальные нужды в ряде стран  
ОЭСР, 1993 год**

**(процент от ВВП по стоимости факторов производства)**

	<i>Дания</i>	<i>Германия</i>	<i>Нидерланды</i>	<i>Швеция</i>	<i>Великобритания</i>	<i>США</i>
1. Валовые прямые государственные расходы на социальные нужды	35.2	32.4	34.0	42.4	26.9	16.3
Прямые налоги и социальные взносы, идущие на выплату трансфертов	4.5	2.9	6.5	5.9	0.2	0.1
2. Чистые денежные прямые государственные социальные расходы	30.7	29.6	27.5	36.5	26.7	16.2
Косвенные налоги на потребление из суммы чистых денежных трансфертов	4.5	3.3	2.7	4.1	2.6	0.5
3. Чистые прямые государственные социальные расходы	26.3	26.3	24.7	32.4	24.0	15.7
Социальные налоговые льготы в отношении государственных и частных социальных расходов	0.1	0.9	0.1	0.0	0.4	1.2
4. Чистые текущие государственные социальные расходы	26.4	27.2	24.9	32.4	24.4	17.0
5. Валовые обязательные прямые частные социальные расходы	0.7	1.8	-	0.7	0.3	0.5
Прямые налоги и социальные отчисления, идущие на выплату обязательных частных денежных трансфертов	0.2	0.6	-	0.2	0.0	0.0
Косвенные налоги на потребление из суммы чистых обязательных денежных трансфертов	0.1	0.2	-	0.1	0.0	0.0
6. Чистые текущие обязательные частные социальные расходы	0.4	1.0	-	0.4	0.2	0.5
7. Чистые текущие обязательные социальные расходы (4+6)	26.7	28.2	-	32.8	24.6	17.5

- Нет данных.

*Источник: Adema (1998).*

**Таблица А9. Значение подарков и трансфертов для бедных домохозяйств (в процентах)**

<i>Страна (год)</i>	<i>Процент домохозяйств, предоставляющих трансферты</i>	<i>Процент домохозяйств, получающих трансферты</i>	<i>Процент бедных домохозяйств, получающих трансферты</i>	<i>Доля трансфертов в доходе (до поступления трансфертов) бедных домохозяйств</i>
Болгария (1995)	15.0	17.0	21.1	48.4
Ямайка (1997)	13.1	53.0	65.9	51.8
Казахстан (1996)	20.2	28.8	37.0	67.1
Кыргызская Республика (1996)	15.7	35.5	61.4	48.4
Непал (1996)	17.4	44.7	58.1	57.9
Панама (1997)	15.5	37.8	42.5	37.6
Перу (1994)	14.3	37.3	48.2	36.4
Российская Федерация (1997)	23.7	25.2	30.9	79.7

*Примечание:* К бедным отнесены домохозяйства, находящиеся в нижнем квинтиле распределения дохода домохозяйств.

*Источник:* Всемирный банк (2000а).

**Таблица А10. Помощь семьям, имеющим детей, страны ОЭСР: обобщенная информация**

<i>Страна</i>	<i>Возрастной диапазон</i>	<i>Семьи с низким доходом</i>	<i>Многодетные семьи</i>	<i>Возраст детей</i>	<i>Денежные выплаты или налоговые льготы</i>	<i>Всеобщий охват или оценка нуждемости</i>
Австралия	До 16 лет и до 18 лет для учащихся	Да	Да	13-15 лет - денежные выплаты, 0-4 лет – налоговые льготы	Денежные выплаты и налоговые льготы	Оценка нуждемости
Австрия	До 19 лет и до 27 лет для учащихся	Да	Да (налоговые льготы)	10-18, 19+ лет – денежные выплаты	Денежные выплаты, налоговый кредит	Всеобщий охват
Бельгия	До 16 лет и до 25 лет для учащихся	Да	Да	6-12, 12-16, 16+	Денежные выплаты	Всеобщий охват и оценка нуждемости
Канада	До 18 лет	Да		0-6 лет	Налоговый кредит	Оценка нуждемости
Чешская Республика	До 16 лет	Ребенок < 3, работает 1 родитель		6-10, 10-15 лет	Денежные выплаты	Всеобщий охват
Дания	До 18 лет	Да		0-6 лет; 0-2 лет – размер помощи больше	Денежные выплаты	Всеобщий охват
Финляндия	До 17 лет	Нет	Да	0-2 лет	Денежные выплаты	Всеобщий охват
Франция	До 18 лет		Да, если более трех детей – помощь больше	10-15, 16-17 лет	Денежные выплаты	Оценка нуждемости
Германия	До 18 лет и до 27 лет для учащихся	Да	Да	Не имеет значения	Денежные выплаты	Всеобщий охват
Греция	До 18 лет, (базовое пособие), до 22 лет для учащихся	Да	Да (оценка нуждемости)	Не имеет значения для базовых пособий	Денежные выплаты и налоговые льготы	Работающие по найму, всеобщий охват
Венгрия	До 16 лет, до 20 лет для учащихся	Нет	Да	По уходу за детьми (УД) в возрасте от 0 до 2 лет	Денежные выплаты	Всеобщий охват, по уходу за детьми – работающие по найму
Исландия	До 16 лет		Да	0-6 лет	Налоговые льготы	Всеобщий охват
Ирландия	До 16 лет, до 19 лет для учащихся	Да	Да	Не имеет значения	Денежные выплаты	Всеобщий охват
Италия	До 18 лет, без ограничения по возрасту	Да	Да	Не имеет значения	Денежные выплаты и налоговые льготы	Оценка нуждемости и всеобщий охват
Япония	До 3 лет	Нет	Да	Не имеет значения	Денежные выплаты и налоговые льготы	Оценка нуждемости

<i>Страна</i>	<i>Возрастной диапазон</i>	<i>Семьи с низким доходом</i>	<i>Многодетные семьи</i>	<i>Возраст детей</i>	<i>Денежные выплаты или налоговые льготы</i>	<i>Всеобщий охват или оценка нуждемости</i>
Корея	До 20 лет	Нет	Нет	Не имеет значения	Налоговые льготы	Всеобщий охват
Люксембург	До 18 лет и до 27 лет для учащихся	Да	Да	6-11, 12+ лет, не имеет значения	Денежные выплаты, налоговые льготы	Всеобщий охват и оценка нуждемости
Нидерланды	До 18 лет				Денежные выплаты	Всеобщий охват
Новая Зеландия		Да		12+ лет	Денежные выплаты	Оценка нуждемости
Норвегия	До 16 лет	Нет	Да	0-2 лет	Денежные выплаты	Всеобщий охват
Польша	До 16 лет, до 20 лет для учащихся	Нет	Нет	Не имеет значения	Денежные выплаты	Оценка нуждемости
Португалия	До 15 лет, до 24 лет для учащихся		Да	Пособие по уходу за ребенком – 10 месяцев	Денежные выплаты	Работающие по найму, получатели помощи в рамках социального обеспечения
Республика Словакия	До 15 лет, до 26 лет для учащихся	Да	Нет	6-10, 10-15, 15-25 лет	Денежные выплаты	Оценка нуждемости
Испания	До 18 лет	Нет	Да	Не имеет значения	Денежные выплаты и налоговые льготы	Всеобщий охват
Швеция	До 16 лет, до 20 лет для учащихся	Нет	Да	Не имеет значения	Денежные выплаты	Всеобщий охват
Швейцария	До 16 лет, до 25 лет для учащихся	Дополнительные выплаты в некоторых кантонах	Да	Не имеет значения	Денежные выплаты и налоговые льготы	Работающие по найму и самозанятые
Великобритания	До 16 лет, до 19 лет для учащихся	Да			Денежные выплаты	Всеобщий охват

*Источник:* Kalisch, Aman, and Buchele (1998).

**Таблица А11. Семейные пособия, предоставляемые в странах ОЭСР**

<i>Страна</i>	<i>US\$</i>	<i>Дополнительно на каждого последующего ребенка</i>
Австралия	1 920	Такая же сумма на каждого последующего ребенка
Австрия	1 378	Такая же сумма на каждого последующего ребенка
Бельгия	1 354	Сумма на второго и третьего ребенка последовательно возрастает (размер пособия на каждого последующего ребенка будет равен размеру пособия на третьего ребенка)
Канада	-	-
Чешская Республика	611	Такая же сумма на каждого последующего ребенка, повышается в зависимости от возраста (используется оценка нуждаемости)
Дания	1 128	Сумма на каждого ребенка, зависит от возраста ребенка
Финляндия	1 086	При рождении каждого последующего ребенка сумма возрастает
Франция	1 236	Размер пособия на первых двух детей одинаков; размер пособия на последующих детей увеличивается
Германия	-	Семейные пособия существуют только в форме налоговых скидок ( 6 912 немецких марок на ребенка)
Греция	298	Сумма на первого ребенка, при рождении каждого последующего ребенка возрастает
Венгрия	483	Сумма на первого ребенка, при рождении каждого последующего ребенка возрастает
Исландия	506	Сумма на первого ребенка; размер пособия на каждого последующего ребенка составляет 58 944 исландских кроны; размер пособия на детей старше 7 лет сокращается
Ирландия	533	Размер пособия на первых двух детей одинаков; размер пособия на третьего ребенка и далее составляет 468 ирландских фунтов
Италия	1 805	Сумма на первого ребенка, при рождении каждого последующего ребенка возрастает; выплачивается на основании оценки нуждаемости
Япония	366	Размер пособия на первых двух детей одинаков; размер пособия на третьего ребенка и далее увеличивается вдвое; пособие предоставляется на детей в возрасте; также используется оценка нуждаемости
Республика Корея	-	-
Люксембург	1 005	109 284 люксембургских франка на двоих детей, 221 544 люксембургских франка на троих детей
Нидерланды	584	Сумма возрастает при рождении каждого последующего ребенка и с увеличением возраста ребенка
Норвегия	1 208	11628 норвежских крон на двоих детей, 13 092 норвежских кроны на троих детей, 13 740 норвежских крон на четверых детей
Польша	227	Такая же сумма на каждого последующего ребенка
Португалия	390	34 200 португальских эскудо на второго ребенка, 33 240 португальских эскудо на третьего ребенка
Испания	290	На каждого ребенка на основании оценки нуждаемости
Швеция	798	2 400 шведских крон (US\$240) на третьего ребенка; 7 200 шведских крон (US\$720) на четвертого ребенка

<i>Страна</i>	<i>US\$</i>	<i>Дополнительно на каждого последующего ребенка</i>
Швейцария	1 228	Такая же сумма на каждого последующего ребенка
Великобритания	887	На каждого последующего ребенка выплачивается по 468 фунтов стерлингов
США	1 140	TANF – финансовая помощь всей семье, размер которой зависит от размера семьи

- Нет данных.

*Примечание:* Значение в долларах США рассчитано по ППС.

*Источник:* ОЭСР (1999)

**Таблица А12. Специальные денежные пособия для детей-инвалидов в ряде стран ОЭСР**

<i>Страна</i>	<i>Характер помощи или специальные положения для детей-инвалидов</i>
Австралия	Пособия для детей-инвалидов; выплачиваются на детей, которые требуют значительно больше ухода, в возрасте до 16 лет или старше, если они продолжают обучение; не основаны на оценке нуждаемости.
Австрия	Дополнительные семейные пособия; выплачиваются на детей-инвалидов в возрасте до 19 лет.
Бельгия	Семейные пособия выплачиваются на детей-инвалидов в возрасте до 21 года, плюс специальная надбавка.
Канада	Возможность вычета расходов на уход за ребенком; применимо к детям более старшего возраста.
Чешская Республика	Семейное пособие на детей-инвалидов в возрасте до 26 лет, плюс специальная надбавка.
Германия	При наличии в семье ребенка-инвалида семейное пособие выплачивается без ограничения по возрасту.
Греция	Дополнительные выплаты в зависимости от состояния здоровья ребенка. Также возможна помощь из средств родительского фонда социального обеспечения.
Венгрия	Специальное семейное пособие семьям, имеющим ребенка-инвалида.
Ирландия	Пособие по уходу за ребенком-инвалидом; предоставляется на детей-инвалидов в возрасте от 2 до 16 лет, проживающих дома.
Италия	Возрастные ограничения отсутствуют, оценка нуждаемости не используется. Более высокий порог дохода для семейных пособий семьям, имеющим ребенка-инвалида.
Япония	Специальное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста 20 лет; специальное пособие по инвалидности для лиц старше 21 года.
Люксембург	Специальная надбавка к семейному пособию при наличии ребенка с серьезными нарушениями здоровья.
Новая Зеландия	Единообразное пособие на ребенка-инвалида; оценка нуждаемости не используется.
Португалия	При наличии ребенка-полного инвалида семейные пособия выплачиваются без ограничения по возрасту.
Республика Словакия	Пособие на детей-инвалидов в возрасте до 26 лет.
Испания	При наличии ребенка-инвалида семейные пособия предоставляются без ограничения по возрасту и без оценки нуждаемости. Специальные надбавки для детей-инвалидов в зависимости от степени инвалидности.
Швеция	Семейные пособия при наличии ребенка, посещающего специализированную школу для инвалидов.
Швейцария	Кантоны имеют схемы специальных пособий и схемы помощи расширенным семьям; выплаты производятся до достижения 25 лет.
Турция	Дети мужского пола умершего застрахованного лица, являющиеся инвалидами, получают пенсию по потере кормильца без возрастных ограничений; дети женского пола получают пенсию по потере кормильца, если они не состоят в браке.

*Источник:* Kalisch, Aman, and Buchele (1998).

**Таблица А13. Чистый коэффициент замещения для трех типов домохозяйств в первый месяц получения пособия**

(после уплаты налогов; включены пособия по безработице, семейные пособия и жилищные субсидии; 66,7 % от уровня APW)

<i>Страна</i>	<i>Домохозяйство, состоящее из одного лица</i>	<i>Брачная пара (2 детей)</i>	<i>Неполная семья (2 детей)</i>
Австралия	52	86	68
Австрия	57	79	78
Бельгия	84	75	81
Канада	62	69	67
Чешская Республика	74	84	77
Дания	89	95	89
Финляндия	72	94	83
Франция	83	86	96
Германия	69	74	78
Греция	55	48	52
Венгрия	83	87	88
Исландия	77	87	89
Ирландия	45	73	72
Италия	36	52	48
Япония	68	64	71
Корея	52	52	52
Люксембург	82	87	87
Нидерланды	92	90	86
Норвегия	65	74	84
Польша	56	61	59
Португалия	87	86	86
Испания	70	78	78
Швеция	77	90	96
Швейцария	73	84	84
Великобритания	73	83	69
США	59	51	51

*Примечание:* APW – уровень заработка, соответствующий средней заработной плате рабочих основного производства. Значение в шестьдесят семь процентов сопоставимо с относительной чертой бедности в странах ОЭСР.

*Источник:* ОЭСР (1999).

**Таблица А14. Чистый коэффициент замещения для получающих пособия в течение длительного времени: три типа домохозяйств**  
(после уплаты налогов; включены семейные пособия и жилищные субсидии; 66,7% от уровня APW)

<i>Страна</i>	<i>Домохозяйство, состоящее из одного лица</i>	<i>Брачная пара (2 детей)</i>	<i>Неполная семья (2 детей)</i>
Австралия	52	86	69
Австрия	54	76	75
Бельгия	61	79	85
Канада	35	77	77
Чешская Республика	41	100	100
Дания	67	92	82
Финляндия	79	100	84
Франция	55	60	60
Германия	75	61	82
Греция	0	5	6
Венгрия	60	71	72
Исландия	74	100	82
Ирландия	45	73	72
Италия	39	75	67
Япония	47	95	81
Корея	17	69	52
Люксембург	67	91	83
Нидерланды	84	94	84
Норвегия	52	73	82
Польша	53	55	57
Португалия	61	86	71
Испания	35	61	55
Швеция	84	100	100
Швейцария	88	93	85
Великобритания	73	95	81
США	10	61	51

*Примечание:* APW – уровень заработка, соответствующий средней заработной плате рабочих основного производства. Значение в шестьдесят семь процентов сопоставимо с относительной чертой бедности в странах ОЭСР.

*Источник:* ОЭСР (1999).

**Таблица А15. Отдельные характеристики программ пособий по безработице**

<i>Страна</i>	<i>Тип пособия</i>	<i>Требование занятости в предшествующий период</i>	<i>Выплаты фиксированные или связаны с заработком</i>	<i>Налогообложение пособия</i>	<i>Максимальный срок выплат</i>
Австралия	ПБ	Отсутствует	Фиксированные	Да	Не ограничен
Австрия	СБ	26 недель в течение 12 месяцев; 52 недели/2 года в случае первого обращения, максимальный срок выплаты пособия	ВЗ	Нет, СБ и ПБ устанавливаются как % от дохода после уплаты налогов	30 недель
	ПБ	156 недель/3 года	ВЗ		Не ограничен
Бельгия	СБ	312 дней/18 месяцев	ВЗ	Да	Не ограничен
Канада	СБ	420-700 часов/год	ВЗ	Да	42 недель
	СО	Отсутствует	Фиксированные		Не ограничен
Чешская Республика	СБ	12 месяцев/3 года	ВЗ	Нет	26 недель
Дания	СБ	26 недель/3 года	ВЗ	Да	5 лет
Финляндия	СБ	26 недель/2 года	ВЗ	Да	500 дней в течение 4 лет
	ПБ	Отсутствует	Фиксированные	Да	Не ограничен
Франция	СБ	91 дней/12 месяцев	ВЗ	Да	60 месяцев
	ПБ	5 лет/10 лет	Фиксированные		Не ограничен
Германия	СБ	360 дней/3 года	ВЗ	Нет	78-832 рабочих дней
	ПБ	150 дней/год или если исчерпаны выплаты СБ	Фиксированные	Нет	Не ограничен
Греция	СБ	125 дней/14 месяцев	ВЗ	Да	12 месяцев
	ПБ	60 дней/2 года	ВЗ	Да	3 месяцев
Венгрия	СБ	48 месяцев	ВЗ	Да	2 года
Исландия	СБ	400 часов/12 месяцев	Фиксированные	Да	5 лет
Ирландия	СБ	39 недель/12 месяцев	Фиксированные	Да	15 месяцев
	ПБ	Отсутствует	Фиксированные	Нет	Не ограничен
Италия	СБ	1 год/2 года	ВЗ	Да	180 дней
Япония	СБ	6 месяцев/ 12 месяцев	ВЗ	Нет	90-300 дней
Корея	СБ	6 месяцев	ВЗ	Нет	30-210 дней
Люксембург	СБ	6 месяцев/12 месяцев	ВЗ	Да	1 год в течение 2 лет
Нидерланды	СБ	29 недель/39 недель для базового пособия и 4 года/5 лет для продленного пособия	ВЗ	Да	6 месяцев - 4.5 года
	ПБ	3 года/5 лет	Фиксированные	Да	12 месяцев
Новая Зеландия	ПБ	Отсутствует	Фиксированные	Да	Не ограничен
Норвегия	СБ	Оплачиваемая работа	ВЗ	Да	3 года
Польша	СБ	180 дней/год	ВЗ	Да	9-24 месяцев
Португалия	СБ	540 дней/2 года	ВЗ	Нет	10-30 месяцев
	ПБ	180 дней/1 год	Фиксированные	Нет	10-30 месяцев

<i>Страна</i>	<i>Тип пособия</i>	<i>Требование занятости в предшествующий период</i>	<i>Выплаты фиксированные или связаны с заработком</i>	<i>Налогообложение пособия</i>	<i>Максимальный срок выплат</i>
Респ. Словакия	СБ	1 год/3 года	ВЗ		6 месяцев
Испания	СБ	12 месяцев/6 лет	ВЗ	Да	До 24 месяцев
	ПБ	Если выплаты СБ исчерпаны или работа в течение 6 месяцев	Фиксированные	Да	6-18 месяцев
Швеция	СБ	5 месяцев/12 месяцев	ВЗ	Да	300 дней
	СО	Отсутствует	Фиксированные	Да	150-450 дней
Швейцария		6 месяцев в течение базового периода в 2 года	ВЗ	Да	150-400 дней
Великобритания	СБ	1 год/2 года	Фиксированные	Да	26 недель
США	СБ	Да	ВЗ	Да	26 недель

ВЗ Выплата связана с заработком

СО Социальное обеспечение

ПБ Помощь безработным

СБ Страхование на случай безработицы

*Источник:* Kalisch, Aman, and Buchele (1998).

**Таблица А16. Размеры страхового пособия по безработице и сроки выплаты**

<i>Страна</i>	<i>Размер выплат (%)</i>	<i>Минимальные выплаты, в год (US\$)</i>	<i>Максимальные выплаты, в год (US\$)</i>	<i>Продолжительность выплаты (в месяцах)</i>
Австралия	-	-	-	-
Австрия	57	1 519	11 975	12
Бельгия	60	7 167	11 405	Не ограничена
Канада	55	-	18 355	45 недель
Чешская Республика	60	-	4 485	6
Дания	90	-	16 387	60
Финляндия	90	5 191	12 094	23
Франция	75	8 293	57 978	60
Германия	60	-	29 520	12
Греция	40	2 800	6 150	12
Венгрия	65	1 472	2 943	12
Исландия	Единая ставка	2 208	8 831	60
Ирландия	Единая ставка	5,200	-	15
Италия	80	-	11 285	12
Япония	80	-	18 067	10
Корея	Единая ставка	3 384	19 937	7
Люксембург	80	-	34 378	12
Нидерланды	70	9 878	26 139	60
Норвегия	62.4	-	17 296	36
Польша	Единая ставка	2 536	-	18
Португалия	65	5 532	10 787	30
Испания	70	5 758	13 052	24
Швеция	75	6 216	15 243	10
Швейцария	70	-	33 851	5
Великобритания	Единая ставка	-	3 944	6
США	50	4 524	15 600	6

- Нет данных.

*Примечание:* Размеры выплат представлены в процентах от валового заработка. Значение в долларах США дано по паритету покупательной способности.

*Источник:* ОЭСР (1999).

## Библиография

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

- Adema, Willem. 1998. “Uncovering Real Social Spending.” *OECD Observer* Vol 2. (April/May): 20-3.
- Adema, Willem, and Marcel Einerhand. 1998. “The Growing Role of Private Social Benefits.” Occasional Paper No. 32, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Alesina, Alberto F., and Dani Rodrick. 1994. “Distributive Politics and Economic Growth.” *Quarterly Journal of Economics* 109(2): 465-90.
- Atkinson, A. B. 1995. “On Targeting Social Security: Theory and Experience with Family Benefits.” In Dominique van der Walle and Kim Nead, eds., *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Incomes and the Welfare State*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. Munich Lecture Series*. Boston: MIT Press.
- Aurbach, Alan J. 2000. “Formation of Fiscal Policy: The Experience of the Past Twenty-five Years.” *Economic Policy Review* 6(1).
- Bailey, Charles. 1994. “Extension of Social Security to Small Establishments and the Non-wage Earning Population.” International Social Security Association, Africa Series No. 14, Geneva.
- Beattie, Roger. 2000. “Social Protection for All: But How?” *International Labour Review* 139(2):129-48.
- Benabou, Roland. 2000. “Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract.” *American Economic Review* 90(1): 96-129.
- Besley, Timothy., and Stephen. Coate 1992. “Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirement in Poverty Alleviation Programs.” *American Economic Review* 82: 249-61.
- Blackorby, C., and D. Donaldson .1988. “Cash versus In-kind , Self-selection, and Efficient Transfers.” *American Economic Review*. 78(4): 691-700.

- Blank, Rebecca M. 2000. "Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History." *Journal of Economic Perspectives* 14(2): 3-19.
- Braithwaite, J., C. Grootaert, and B. Milanovic. 2000. *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*. New York: St Martin's Press.
- Buchele, Libbie, and Peter Scherer. 1998. *Putting Social Policy to Work*. Paris: OECD.
- Butti, M., D. Franco, and L. Pench. 1999. *The Welfare State in Europe*. London: Edward Elger
- Case, Anne, and Angus Deaton. 1996. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." NBER Working Paper Series, Working Paper No. 5572. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *Economic Journal* 108(September): 1330-61.
- Chu, Ke-young, and Sanjeev Gupta. 1997. "Economic Reforms, Social Safety Nets, and the Budget in Transition Economies." In Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian, eds., *Fiscal Policy and Economic Reform: Essays in Honour of Vito Tanzi*. London: Routledge.
- Chu, Ke-young, Hamid Davoodi, and Sanjeev. Gupta. 2000. "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries." IMF Working Paper No. 0062, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Cox, Donald, and Emmanuel Jimenez. 1990. "Achieving Social Objectives through Private Transfers: A Review." *World Bank Research Observer* 5(2): 205-18.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines." In Dominique van de Walle and Kim Nead, eds., *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Cox, Donald, Emanuel Jimenez, and John Jordon. 1994. "Family Safety Nets and Economic Transition: A Study of Private Transfers in Kyrgyzstan." World Bank, Washington D.C. working paper.
- Diamond, Peter A. 1996, "Proposals to Restructure Social Security." *Journal of Economic Perspectives* 10(3): 67-88.
- Ebersold, Serge. 1998. *Exclusion and Disability*. OECD: Paris .
- Ellwood, David T. 2000. "Anti-Poverty Policy for the Next Century: From Welfare to Work-and Worries." *Journal of Economic Perspectives* 14(1):187-98.

- Elwan, Ann. 1999. "Poverty and Disability: A Background Paper for the World Development Report." Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank, Washington D.C. Processed.
- EU (European Union). 1999. "A Concerted Strategy for Modernising Social Protection." EU Commission of the European Communities, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Report on Social Protection in Europe 1999." Presented by the Commission, Brussels.
- Fajth, Gaspar 1994. "Family Support Policies in Transitional Economies: Challenges and Constraints." Innocenti Occasional Papers No. 43., UNICEF, Florence, Rome.
- Fajth Gaspar and T.V. Zimakova. 1997. "Family Policies in Eastern Europe: From Socialism to the Market." In G. A. Cornia and Sheldon Danziger, eds., *Child Poverty and Deprivation in the Industrial Countries, 1945-1995*. Oxford: Clarendon Press.
- Flora, Peter, and Arnold J. Heidenheimer, eds. 1995. *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Publishers.
- Gelbach, Jonah B., and Lant H. Pritchett. 1997. "Is More for the Poor Less for the Poor? The Politics of Means-tested Targeting." World Bank Policy Research Working Paper No. 1523, World Bank, Washington D.C.
- Goodin, Robert E., Bruce Headey, Ruud Muffels, and Henk-Jan Dirven. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grootaert, Christiaan. 1995. "Poverty and Social Transfers in Poland." Policy Research Working Paper 1440 , World Bank, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Poverty and Social Transfers in Hungary." Policy Research Working Paper No. 1770, World Bank, Washington D.C.
- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice. World Bank Regional and Sectoral Studies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Grosh, Margaret, and Judy Baker 1995. "Proxy Means Tests for Targeting Social Programs: Simulations and Speculation." Living Standards Measurement Study Working Paper No. 118, Policy Research Department, World Bank, Washington D.C.
- Gunatilaka, Ramani. 2000. "A Note on Policy Issues Relating to the Samurdhi Programme." Report prepared for the UNDP's Programme of Catalytic Initiatives for Social and Economic Empowerment of the Poor, UNDP, Colombo, Sri Lanka.

- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Robert Gillingham, Christian Shiller, Marijn Verhoeven, Rosa Alonso-Terme, and Alexandros Mourmouras . 1998. "Should Equity Be a Goal of Economic Policy?" IMF Policy Issues 16. Washington, D.C
- Hassan, Fareed, and R. Kyle Peters. 1995. "Social Safety Net and the Poor during Transition: The Case of Bulgaria." World Bank Discussion Paper. World Bank, Washington, D.C.
- Hu, Xiaoyi, Renhua Cai, and Xu Zhai. 1999. "Extending the Coverage of Social Security Protection in China." In Wouter van Ginneken, ed., *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies from Developing Countries*. Geneva: International Labor Organization.
- Hyman, David N. 1999. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Florida: Harcourt Brace and Company.
- ILO (International Labour Organization). 1952. *Social Security (Minimum Standards) Convention. Convention No. 102*. Geneva.
- \_\_\_\_\_. 2000. *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*. Geneva.
- Jain, Shashi. 1999. "Basic Social Security in India." In Wouter van Ginneken, ed., *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies from Developing Countries*, Geneva: International Labour Organisation.
- Jimenez, Emmanuel. 1993. "Cash versus In-kind Transfers." Lecture Notes, EDI Seminar on Labor Market and the Social Safety Net in the Former Soviet Union/CIS Countries, World Bank, Washington, D.C.
- Kalisch David, Tetsuya Aman, and Libbie Buchele. 1998. "Social and Health Policies in OECD Countries." OECD Occasional Paper No. 33, OECD, Paris. .
- Kanbur, Ravi., M. Keen, and M. Tuomala. 1994. "Labor Supply and Targeting in Poverty Alleviation Programs." *The World Bank Economic Review* 8 (May): 191-211.
- Karni, Edi. 1999. "Optimal Unemployment Insurance: A Guide to the Literature." Social Protection Discussion Paper No. 9906, World Bank, Washington, D.C.
- Keane, Michael, and Eswar Prasad. 2000. "Inequality, Transfers, and Growth: New Evidence from the Transition in Poland." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Klasen, Stephan. 1999. *Social Exclusion and Children in OECD Countries: Some Conceptual Issues*, Paris: OECD.

- Kohler, Peter and H.S. Zacher. 1982. *The Evolution of Social Insurance 1881-1981*. New York: St. Martin's Press.
- La Cava, Gloria, and Rafaella Nenneti. 2000. "Albania: Filling the Vulnerability Gap." World Bank Technical Paper No. 460, World Bank, Washington D.C.
- Lanjouw, Peter, and Martin Ravallion. 1995. "Poverty and Household Size." *Economic Journal* 105:1415-34.
- Lazutka, Romas. 2000. "Poverty and Strategies for its Reduction." In Rasa Morkunaiti (ed) *Lithuania: From Transition to Convergence*. Vilnius: Economic Research Centre.
- Leach, Jennifer. 1999a. "Bolivia's Bonosol Case Study." Based on a presentation by N. Hicks at the World Bank seminar on transfers and social assistance for the poor in the Latin America and Caribbean regional workshop, World Bank, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Venezuela's Subsidio Familiar Case Study." Based on a presentation by N. Hicks at the World Bank seminar on transfers and social assistance for the poor in the Latin America and Caribbean regional workshop, World Bank, Washington, D.C.
- Lindbeck, Assar. 1997. "The Swedish Experiment." *Journal of Economic Literature* 35(3): 1273-320.
- Luckhaus, Linda. 2000. "Equal Treatment, Social Protection, and Income Security for Women." *International Labour Review* 139): 149-77.
- Lundberg, S. L., R. A. Pollak , and T. J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool their Resources? Evidence from the U.K. Child Benefit." *Journal of Human Resources*.
- Mabbett, Deborah. 1996. "Social Insurance in the Transition to a Market Economy: Theoretical Issues with Application to Moldova." Policy Research Working Paper, World Bank, Washington D.C.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1994. *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Meyer, Bruce. 1995. "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments." *Journal of Economic Literature* 33(1): 91-132.
- Milanovic, Branco. 1998. *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, D.C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Social Transfers and Social Assistance: An Empirical Analysis Using Latvian Household Survey Data." Latvia Poverty Assessment Report, World Bank, Washington D.C.

- Moghadam, V. M. 1993. *Social Protection and Women Workers in Asia*. Helsinki, Finland: World Institute for Development Economics Research.
- Morduch, Jonathan. 1999. "On Informal Insurance: Between the Market and the State." *World Bank Research Observer* 14(2): 187-207.
- Mulligan, Casey, and Xavier Sala-I-Martin. 1999. "Social Security in Theory and Practice." *Working Paper No. 7119*, Vol. 1 and 2. Boston: National Bureau of Economic Research.
- Musgrave, Richard. 2000. *Public Finance in a Democratic Society*, Volume III. London: Edward Elgar Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1998a. *The Caring World: An Analysis*. Paris.
- \_\_\_\_\_. 1998b. *The Caring World: National Achievements*. Paris.
- \_\_\_\_\_. 1998c. "Towards an Employment-Centered Social Policy." *OECD Observer* 213(August/September): 5-6.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Benefit Systems and Work Incentives*, 1999 edition. Paris.
- Orszag, P. R., and J. E. Stiglitz. 1999. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems." Presented at the World Bank conference, "New Ideas about Old Age Security" September 14-15, World Bank, Washington, D.C.
- Paukert, F. 1968. "Social Security and Income Distribution: A Comparative Study." *International Labour Review* 98(5): 425-50.
- Peterson, Mark, and Peter Scherer. 1997. "Balancing Security and Sustainability in Social Policy." *OECD Observer* 205: 6-9.
- Pritchett, Lant. 2000. "What I Learned While Working on the Indonesia Crisis Social Safety Net Programs." Presentation to the Kennedy School of Government, Economics Department, Tufts University, Boston (processed).
- Ranney, Christine K., and J. Kushman. 1987. "Cash Equivalence, Welfare Stigma, and Food Stamps." *Southern Economic Journal* 53(April): 1011-27.
- Ravallion, Martin, and Lorraine Dearden. 1988. "Social Security in a 'Moral' Economy: An Empirical Analysis of Java." *Review of Economics and Statistics* 70(February): 36-44.
- Rodrick, Dani. 1999a. "Why Is There so Much Economic Insecurity in Latin America?" Paper prepared for the World Bank, World Bank, Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_. 1999b. "Institutions for High-Quality Growth." Paper prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms. Washington D.C.
- Rostagno, Massimo, and Francesca Utili. 1998. "The Italian Social Protection System." IMF Working Paper WP/98/74. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Ruppert, Elizabeth. 1996. "Unemployment Insurance in Algeria: Implications for a Labor Market in Transition." Policy Research Working Paper No. 1659, World Bank, Washington D.C.
- Sahn, David, and Harold Alderman. 1996. "The Effect of Food Subsidies on Labor Supply in Sri Lanka." *Economic Development and Cultural Change* 45(1):125-45.
- Sambanis, Nicholas. 1999. "Armenia's Paros Targeting System." World Bank Social Safety Net Case Studies, World Bank, Washington, D.C.
- Schneider, Friedrich, and Dominik H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences." *Journal of Economic Literature* 38(1): 77-131.
- Sedlacek, Guilherme, Nadeem Ilahi, and Emily Gustafsson-Wright. 2000. "Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America: An Early Survey." World Bank report prepared for the regional study on Securing our Future, World Bank, Washington D.C.
- Sipos, Sandor 1994. "Income Transfers: Family Support and Poverty Relief." In Nicholas Barr, ed., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*. Washington, D.C. and London: World Bank and London School of Economics.
- Subbarao, K. 1997. "Social Assistance, Cash Transfers, and Poverty Relief: Economies in Transition in a Global Contest." Poverty, Gender, and Public Sector Management Department, World Bank, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Good Practices in Cash Transfers." World Bank social protection web site [http://www.worldbank.org/safety\\_nets](http://www.worldbank.org/safety_nets) , Washington D.C.
- Subbarao, K. Bonnerjee, Aniruddha, Braithwaite, Jeanine, Carvalho, Soniya, Ezemenari, Kene, Graham, Carol, Thompson, Alan K., 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Directions in Development Series, World Bank, Washington, D.C.
- Tanzi, Vito. 1997. "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective." IMF Working Paper No. WP/97/114, International Monetary Fund, Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_. 2000. "Globalization and the Future of Social Protection." IMF Working Paper 00/12, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Tanzi, Vito, and Ludger Schuknecht. 1997. "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective." *American Economic Review Papers and Proceedings* 87(2): p.164-168.
- U.K. Department of Social Services. 2000. *The Changing Welfare State*. London.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 1999. "Women in Transition." Monitoring Report No.6, UNICEF MONEE Innocenti Research Centre, Florence, Italy.
- U.S. Social Security Administration. 1999. *Social Security throughout the World*. Washington, D.C.
- van de Walle, Dominique. 1998. "Targeting Revisited." *World Bank Research Observer* 13(2): 231-48.
- van Ginneken, Wouter, ed. 1999. *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies from Developing Countries*. Geneva: International Labor Organization.
- Vodopovich, Milan. 1995. "Unemployment Insurance and Duration of Unemployment: Evidence from Slovenia's Transition." Policy Research Working Paper, World Bank, Washington D.C.
- Whitehouse, Edward. 2000. "How Poor Are the Old: Evidence from 44 Countries." World Bank Pension Reform Primer, World Bank, Washington D.C.
- World Bank. 1996. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*. Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "An Empirical Evaluation of Samurdhi Program." Draft report, processed, Colombo, Sri Lanka. South Asia Department
- \_\_\_\_\_. 2000c. "Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs." Report No. 20208-BR. Washington D.C.