Пути разработки инклюзивных систем социальной защиты



UNITED NATIONS
ESCAP
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

ПРИЗНАНИЕ АВТОРСТВА

Программное руководство было разработано Отделом социальной защиты ЭСКАТО в сотрудничестве с программой “Пути развития”. В работе группы по составлению проекта руководство участвовали Стивен Кидд от программы “Пути развития” и Чад Андерсон и Тереза Бьорк от ЭСКАТО.

Редактировала документ Имоджен Хауэлс, а графическое оформление выполнено Даниэлем Фиери.

Copyright © United Nations, 2018
All rights reserved
Printed in Thailand
ST/ESCAP/2820

Оговорка

Мнения, приводимые в настоящем программном руководстве, принадлежат авторам и не обязательно отражают мнения или находят одобрение Организации Объединенных или других международных учреждений. Программное руководство выпускается без официального редактирования. Материал, содержащийся в настоящем программном руководстве, может воспроизводиться и распространяться в качестве учебного материала или для других некоммерческих целей без предварительного письменного разрешения со стороны владельца авторского права, при условии, что будет ясно указана ссылка на источник. Для получения более подробной информации настоящем программном руководстве просьба обращаться по адресу:

Social Development Division
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
United Nations Building
Rajadamnern Nok Avenue
Bangkok 10200, Thailand
Email: escap-sdd@un.org
Website: www.unescap.org

Пути разработки инклюзивных систем социальной защиты

Это второе из серии четырех программных руководств, подготовленных в помощь лицам, определяющим политику, и специалистам-практикам в Азиатско-Тихоокеанском регионе в их усилиях по совершенствованию систем социальной защиты. В настоящем руководстве рассматриваются вопрос о том, как следует разрабатывать инклюзивные системы социальной защиты, и основное внимание обращается на системы денежных переводов.

ЧТО ТАКОЕ МИНИМАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ?

Минимальный уровень социальной защиты включает комплекс основных социальных услуг и мер по гарантированию доходов, которыми должны пользоваться все женщины, мужчины и дети во всем мире для реализации своих прав, закрепленных в договорах о правах человека. Обязательство по разработке минимальных уровней социальной защиты было одобрено, в том числе странами Азиатско-Тихоокеанского региона, в принятой в 2011 году резолюции 67/8 ЭСКАТО[1] об укреплении систем социальной защиты в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также в Рекомендации Международной организации труда в отношении минимальных уровней социальной защиты, 2012 (№ 202).[2]

Формирование минимальных уровней социальной защиты требует от государств охватывать социальной защитой, по крайней мере на национальном минимальном уровне, каждого человека на протяжении всей его жизни. Комплексный минимальный уровень социальной защиты должен включать системы, разработанные непосредственно для охвата детей, взрослых и пожилых людей (рисунок 1). Минимальные меры должны обеспечивать: 1) достаточную степень охвата, то есть количество людей, охваченных системами; и 2) достаточный

РИСУНОК 1 МИНИМАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ



ВСТАВКА 1 МОНГОЛЬСКАЯ СИСТЕМА ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ

В 2005 году Монголия реализовала собственную систему денежных пособий для детей – «Деньги детям». Первоначально в рамки этой программы были включены дети, живущие в условиях нищеты. Однако в течение года правительство расширило систему, охватив почти всех детей, а также утроило размер пособия. В 2012 году эта система охватила всех детей и до 2017 года обеспечивала выплату универсального пособия в размере 10,50 долларов США в месяц 99 процентам детей страны. В рамках системы «Деньги детям» был реализовал один из основных компонентов минимального уровня социальной защиты. Ввиду сильного давление со стороны некоторых международных организаций запланировано сократить масштаб этой системы в 2018 году и охватывать ею 89 процентов всех детей Монголии.

уровень охвата, то есть размер пособия, которого должно быть достаточно для удовлетворения уникальных потребностей разных лиц.

Таким образом, установление минимального уровня социальной защиты — это реализация подхода к социальной защите в течение всей жизни. Системы, построенные в соответствии с жизненным циклом, такие как пособия на ребенка, пособия по беременности и родам, пособия по безработице, пособия по инвалидности и пенсии по старости, могут гарантировать, что все женщины, мужчины и дети будут получать поддержку, необходимую им для управления различными рисками, с которыми они могут столкнуться на своём жизненном пути.

Установление всеобъемлющего минимального уровня социальной защиты, рассчитанного на весь жизненный цикл, требует времени. Часто страны начинают с гарантирования всем людям пенсии по старости и постепенно создают системы, которые предлагают такие системы соцзащиты, как пособия по нетрудоспособности, пособия на ребенка и пособия по безработице. Многие страны с высокими доходами именно так построили свои системы, как и некоторые страны с низким и средним уровнем дохода. Например, в 1997 году Непал стал выплачивать пенсию по старости всем гражданам в возрасте 75 лет и старше и ввёл в практику систему пособий для вдов в возрасте 60 лет. С течением времени охват был расширен: возраст начала выплаты пенсии по старости сократили до 70 лет; пособие по инвалидности стало универсальным; и было введено пособия для детей в возрасте от 0 до 4 лет, живущих в условиях нищеты. Шаг за шагом Непал реализует право на социальное обеспечение для всех. Среди других страны, имеющих ряд систем, рассчитанных на весь жизненный цикл, можно назвать Грузию, Кыргызскую Республику, Монголию и Узбекистан.

СИСТЕМЫ СО ВЗНОСАМИ И БЕЗ ВЗНОСОВ – В ЧЁМ РАЗНИЦА?

Устойчивая система социальной защиты должна сочетать системы со взносами и без взносов. Системы без взносов финансируются за счет налогов и гарантируют минимальный доход, в то время как системы со взносами позволяют людям, как правило трудоустроенным, обеспечить себе более высокий доход. Многие страны принимают обязательные государственные системы социальной защиты со взносами, привязанные к занятости. В данном случае, взносы в основном выполняют роль некой формы страхования, когда работники вносят часть своего трудового дохода пока они работают и при возникновении непредвиденных обстоятельств, таких как безработица, инвалидность или старость, получают более высокое пособие, заменяющее доход, чем они получали бы в рамках системы без взносов. В связи с этим, системы социальной защиты со взносами иногда называют социальным страхованием, а системы без взносов - социальной помощью.

Надёжные системы социальной защиты должны включить как компоненты со взносами, так и компоненты без взносов, обеспечивающие всеобщий охват населения на протяжении всей жизни. Это дает основу для стабильного финансирования системы. Сочетание систем со взносами и без взносов обеспечивают охват большинства людей, в том числе имеющих постоянные рабочие места и более высокие доходы, людей с нерегулярной занятостью, составляющих значительную часть рабочих в Азиатско-Тихоокеанском регионе,[3] и безработных.

УНИВЕРСАЛЬНАЯ ИЛИ ЦЕЛЕВАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА

Универсальные системы социальной защиты, доступные каждому в определенной категории населения, например, в возрастной группе, носят более инклюзивный характер, и вероятность того, что они будут игнорировать интересы нуждающихся, меньше, чем у так называемых целевых систем. Однако многие страны, особенно развивающиеся, ограничивают число потенциальных бенефициаров и ориентируют свои системы, не связанные с взносами, на тех, кто живет в условиях нищеты. Это политическое решение, направленное на то, чтобы экономить деньги и выплачивать пособия только наиболее уязвимому сегменту населения.

Однако целевые программы охватывают людей, живущих в условиях нищеты, менее эффективно, чем универсальные системы социальной защиты. Это связано с тем, что трудно точно измерять доходы отдельных лиц или домашних хозяйств. Хотя ориентирование на бедных часто рассматривается как простой процесс поддержки наиболее нуждающихся, на

самом деле используемый процесс и собранные данные редко бывают надежными. Идентификация бедных усложняется, когда детализированные регистры учета подоходного налога недоступны или регулярно обновляются. Более того, доходы людей меняются со временем, иногда из месяца в месяц, а значит, список потенциальных получателей пособия будет существенно меняться даже в течение коротких периодов времени. Эти проблемы приводят к серьёзным ошибкам при решении вопроса о включении в такой список или исключении из него в рамках целевых систем, когда многие из тех, кто должен был бы получить пособие, исключаются из списка и наоборот. Самые успешные целевые системы в Азиатско-Тихоокеанском регионе ошибочно отказывают в пособии более 40 процентам потенциальных получателей. Универсальные программы[4], охватывающие каждого, снижают риск отказа наиболее нуждающимся в пособии. Количество ошибочно оставленных без пособия определяется как доля охватываемого населения, не получающая пособия; как показано на рисунке 2, она может быть очень высокой.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе были предприняты значительные усилия по совершенствованию механизмов таргетирования бедноты. Во многих странах были введены опосредованные тесты, с помощью которых измеряют активы и характеристики домашних хозяйств, поскольку считается, что они дают хорошее представление о доходах домашних хозяйств. Характеристики домохозяйства, учитываемые с помощью опосредованных тестов, включают тип жилья, владение производственными активами и объектами длительного пользования, а также уровень образования. Хотя это может показаться логичным подходом к выявлению лиц, живущих в условиях нищеты, ошибки в опосредованных тестах могут быть весьма высокими и могут привести к отказу в пособии многим из тех, кто должен был бы получить помощь. Филиппинская программа Pantawid и Целевая программы социальной помощи Грузии используют опосредованное тестирование и считаются одними из лучших в регионе: коэффициент их ошибок составляет соответственно 42 и 44 процента. Столь высокий уровень ошибочного отказа в пособии подтверждает, что универсальные системы обеспечивают более надежный охват тех, кому уделялось внимания меньше всех.[5]

РИСУНОК 2. ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ОХВАТОМ СИСТЕМАМИ СОЦЗАЩИТЫ И ОШИБОЧНЫМ ОТКАЗОМ В ПОСОБИИ[6]



Помимо частого ошибочного отказа в пособии существует множество других проблем, связанных с целенаправленной помощью. Во-первых, они не мешают людям впасть в нищету, поскольку они нацелены только на тех, кто уже определён в качестве неимущих. Таргетирование может также создавать напряженность в общине между получателями пособий и теми, кто их не получает, обычно потому, что обоснование выбора неубедительно. И наоборот, целенаправленная помощь неимущим может стать клеймом и вызывать стыд у тех, кого отнесли к бедноте и особо нуждающимся.

Кроме того, целевые системы могут привести к тому, что работник бросит работу, поскольку, если семейная ситуация улучшается, пособия изымаются. Этот эффект особенно заметно проявляется среди неимущих, которые часто имеют временную или сезонную работу, не обеспечивающую достаточной стабильности, которая позволила бы пойти на риск выхода из системы соцзащиты. В целевых программах наблюдаются случаи нежелания работать, в частности, в рамках системы оказания помощи бедноте в Грузии посредством Целевой программы социальной помощи, при этом женщины, получающие пособие, на 9-11 процентных пунктов более склонны к прекращению экономической активности, чем женщины, не получающие помощь.[7] Пособия в рамках универсальной системы не вызывают такой негативной реакции, поскольку получатели вознаграждаются, а не наказываются за работу.[8]

Инклюзивная социальная защита, никого не забывающая, требует от стран вкладывать средства в универсальные системы, охватывающие всех людей, в том числе неимущих, или подверженных риску оказаться в нищете. Преимущества и недостатки целевого и универсального подходов приведены в таблице 1.

ТАБЛИЦА 1 **ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ РАЗНЫХ ПОДХОДОВ[9]**

Целевой подход	Универсальный подход
Значительное число случаев ошибочного назначения пособия и отказа в нем, особенно беднейшим слоям населения	Охватывает наиболее достойных и наиболее уязвимых
Толкает людей в порочный круг нищеты	Предотвращает обнищание
Ослабляет желание работать	Поощряет людей работать
Побуждает к обману, когда жизненная ситуация получателя пособия улучшается	Справедливый и всем понятный
Создаёт напряжение внутри общин	Приветствуется общинами и может способствовать повышению сплочённости
Поощряет коррупцию и покровительство	Ограниченные возможности для манипулирования системой со стороны местных элит
Позорит получателя пособия	Расширяет права и возможности получателей помощи, поскольку даёт право на пособие
Сложное и затратное администрирование	Легко поддаётся администрированию
Пользуется поддержкой элит, поскольку позволяет платить более низкий налог	Пользуется широкой политической поддержкой

НАСКОЛЬКО БОЛЬШИМИ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ПОСОБИЯ?

Социальная защита должна давать возможность получателям иметь соответствующий уровень жизни. В идеале пособия должны быть достаточно высокими, чтобы цель социальной защиты была достигнута, но не настолько, чтобы привлекать людей, которые не нуждаются в них, или чтобы отбивать охоту работать. На практике правительствам необходимо достичь баланса с точки зрения доступности между количеством людей, которое нужно охватить системой, и величиной пособия. Так, например, более широкий охват может быть реализован за счёт снижения величины пособия, и наоборот. Пособия, выплачиваемые в рамках систем со взносами, обычно выше, чем, без взносов, но зависят от размера ежемесячного взноса и продолжительности его внесения.

Системы социальной защиты должны обеспечивать, чтобы отдельные лица и семьи получали установленный и гарантированный государством минимальный уровень дохода. Величина пособия варьируется в зависимости от цели системы и бюджета. Например, пособие на ребенка должно быть достаточно высоким, чтобы оно могло повысить благосостояние ребенка и давало средства для обеспечения надлежащего питания, медицинского обслуживания и образования. Школьная стипендия может помочь покрыть некоторые дополнительные расходы на поступление в школу и создать достаточные стимулы для учебы детей в школе. Пенсия по старости должна гарантировать доход, измеряемый как часть рыночной или минимальной заработной платы, поскольку не предполагается, что пенсионеры будут работать.

Системы социальной защиты должны быть разработаны с таким расчётом, чтобы всесторонне защищать людей от рисков и потрясений на протяжении всей жизни. В рамках системы, основанной на таком подходе к социальной защите, одно домохозяйство и даже один человек могут получать множество пособий, что, тем самым, будет эффективнее уменьшать уязвимость, присущую конкретному домохозяйству. Например, большая семья, включающая одного пожилого человека, двух родителей трудоспособного возраста, из которых один имеет инвалидность, и двоих детей, потенциально может получать два детских пособия, одно пособие по инвалидности и одну пенсию по старости. Напротив, семья в одной стране с двумя работающими родителями и одним ребенком будет получать только пособие на ребенка.

Величина пособия зависит от вложений государства в социальную защиту, а это во многом вопрос политический. Социальная защита могут обеспечить все страны, включая страны с низким и средним доходом, и в регионе есть хорошие примеры тех, кто в этом отношении является лидером.

ЧЕМ ОТЛИЧАЕТСЯ ОБУСЛОВЛЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ОТ БЕЗУСЛОВНОЙ?

Другим важным выбором характера социальной защиты является вопрос о том, должна ли выплата пособий осуществляться только при условии, что поведение их получателей будет отвечать конкретным критериям, устанавливаемым правительствами. Условия часто связаны с посещаемостью школы или периодическими медицинскими осмотрами, а несоблюдение приводит к санкциям, таким как прекращение выплаты пособия. Например, стипендия в Пенджабской средней школе для девочек в Пакистане дается только при условии 70-процентной посещаемости школы; а в программе Pantawid на Филиппинах выплата зависит от 85-процентной посещаемости школы.

Условия обычно включаются в программы только тогда, когда системы нацелены на тех, кто живет в нищете, и когда правительства считают, что условия необходимы для изменения поведения неимущих, или для убеждения налогоплательщиков, что получателям пособий не выдают незаслуженных пособий.

Практическая польза условий оспаривается, и нет достаточных доказательств того, что условия влияют на поведение получателей пособий. По сути дела, эффект от включения условий, по-видимому, заключается в гарантировании семьям минимального дохода, что позволяет им вкладывать средства в благосостояние своих отдельных членов.



ВСТАВКА 2

СИСТЕМА ТРУДОВЫХ ПОСОБИЙ КАК ФОРМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Некоторые страны Азии внедрили системы трудовых пособий, которые не следует путать с системами рынка труда, как средство социальной защиты семей, живущих в условиях нищеты. Основная цель трудового пособия - обеспечить перераспределение доходов в пользу неимущих семей, при условии, что член семьи работает. Однако с работой связан целый ряд проблем, одна из которых - показатель затрат-эффективности, снижающийся в силу того, что реальные пособия ниже заработной платы, поскольку участники системы вынуждены отказаться от другого источника дохода, чтобы получать трудовое пособие. Кроме того, система трудовых пособий обычно связана со строительством низкокачественной инфраструктуры, поскольку обслуживание активов не стоит на первом месте. Кроме того, данные показывают, что, когда системы недостаточно продуманы, они могут вызвать негативные последствия, например, усилить обнищание, обострить проблему недоедания, снизить посещаемость школ и стимулировать использование детского труда.

Трудовые пособия не следует путать также с трудоемкими инфраструктурными системами. Все правительства должны строить инфраструктуру, и стало хорошей практичной, по возможности, использовать эффективную рабочую силу, а не машины, особенно в условиях высокой безработицы, при условии, что при этом не будет страдать качество инфраструктуры.

ВСТАВКА 3

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ И ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД

Обеспечение социальной защиты исходя из прав человека означает, что следует избегать целевого подхода, используя его только в качестве шага к постепенному охвату всего населения. В таких случаях целевые методы должны иметь разумный, объективный, прозрачный, недискриминационный характер, учитывающий гендерные аспекты, и, насколько это возможно, предупреждать ошибочный отказ в пособии. В частности, лицам, определяющим политику, следует обеспечивать, чтобы самые бедные и наиболее уязвимые лица не лишались пособия из-за ошибок, связанных с целевым подходом. Процессы целевой выплаты пособий должны также сопровождаться соответствующими информационно-просветительскими программами и доступными механизмами возмещения ущеба в случае ошибочного отказа в пособии.

Включение условий в сферу социальной защиты крайне проблематично также с точки зрения прав человека, поскольку постановка условий способна воспрепятствовать реализации прав человека. Кроме того, государствам следует избегать навязывания условий социальной защиты. Когда условия все же ставятся, они должны сопровождаться мерами по защите от злоупотреблений при надзоре за соблюдением условий. Должны быть доступны также государственные услуги, такие как образование и здравоохранение, чтобы получатели смогли соблюдать условия. Условия выплаты пособия никогда не должны приводить к автоматическому прекращению выплаты его получателю, наоборот, государству их следует использовать в качестве инструмента по выявлению наиболее уязвимых лиц и оказанию им помощи. Наконец, условия не должны возлакать излишнее бремя на женщин или увековечивать традиционные гендерные стереотипы.

Source: Sepúlveda and Nyst. *The Human Rights Approach to Social Protection* (Erweko Oy, 2012).

Использование условий и санкций также значительно усложняет программы социальной защиты. Например, сбор информации о посещаемости детей в школе и последующая необходимость варьировать выплату пособий, когда санкции имеют обязательный характер, повышают административные расходы, а также перегружают работой учителей и других сотрудников.

Обусловливание выплаты пособий противоречит целям программ социальной защиты, поскольку те, кто не соблюдает условия, зачастую являются наиболее маргинализованными и уязвимыми. В ряде случаев условия выплаты ставятся, когда требуемые государственные услуги, такие как школы или медицинские учреждения, отсутствуют или недоступны для всех, что делает невозможным соблюдение поставленных условий, например, для лиц с ограниченными возможностями.

Существуют альтернативы использованию условий и санкций. На более высоком программном уровне одним из вариантов может быть увеличение инвестиций в системы соцзащиты, чтобы сделать их универсальными, как в случае с системой «Деньги детям» в Монголии. В качестве альтернативы страны могут предлагать такие стимулы, как школьная стипендия, если дети учатся в школе, а не прекращать выплату пособия, если они бросают учебу. Правительства могут также включать легкие стимулы или символическое поощрение в разрабатываемые системы. Например, дети могут быть зачислены в систему социальной защиты в школьных помещениях, чтобы продемонстрировать связь между выгодой и стремлением к образованию. Попечителей можно было бы попросить подписать обещание отправить своих детей в школу, или, как в Южно-Африканском гранте на поддержку детей, назвать программу так, чтобы название ясно указывало на цели программы, не прибегая к обязательному обусловливанию выплаты пособия.

КАКАЯ ПОЛИТИКА ЛЕЖИТ В ОСНОВЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ?

Для того, чтобы социальная защита носила устойчивый характер, ей нужна политическая поддержка. В демократических условиях широта и глубина систем социальной защиты влияет как на необходимый уровень инвестиций, так и на величину пособий. Программы, ориентированные на обездоленных женщин, мужчин и детей, как правило, охватывают небольшую часть населения и предлагают низкие пособия. Это объясняется тем, что бедные обычно имеют ограниченное политическое влияние и ограниченную власть, поэтому правительства неохотно выделяют для них деньги, поскольку такие инвестиции не дадут им политических дивидендов на выборах. Как отмечает Сен, «пособия для бедных зачастую превращаются в бедные пособия»[10].

Сопротивление инвестициям в социальную защиту может иметь идеологические причины среди тех, кто предпочитает небольшое государство и низкие налоги. Оппозиция может также исходить от людей, которые не получают прямой выгоды от системы, таких как основные налогоплательщики в странах с преимущественно целевыми системами. В связи с этим обеспечение широкой политической поддержки является важным шагом, который следует предпринять правительствам для гарантирования устойчивости системы соцзащиты.

Когда программы социальной защиты носят инклюзивный характер по своей структуре, начиная от людей, живущих в нищете и кончая большинством населения, особенно основными налогоплательщиками, объемы инвестиций в системы социальной защиты, как и величина пособий, растут. Благодаря этому инклюзивные системы косвенно создают союзы между социально-экономическими классами и правительствами, обеспечивая ощутимые выгоды для всех, в том числе более могущественных кругов

В предвыборный период обещания разработать всеобъемлющие системы выплаты пособий или увеличить существующие пособия оказываются мощной притягательной силой для голосов избирателей. Системы, выгодные большей части населения, как правило, пользуются большей общественной поддержкой, чем те, которые приносят пользу ограниченному меньшинству, например, живущим в условиях крайней нищеты. Инклюзивные системы, вероятно, также будут обеспечивать более высокие пособия и оказывать большее влияние на сокращение масштабов нищеты, чем программы, ориентированные на неимущих. Напротив, программы для тех, кто живет в условиях крайней нищеты, обычно пользуются минимальной поддержкой со стороны населения и сталкиваются с большей угрозой урезания или исчезновения. Поэтому инклюзивные системы, требующие более высоких затрат, более устойчивы в политическом плане.

Системы социальной защиты должны быть прочно закреплены в национальном законодательстве, основанном на правах человека. Системы, внедрённые в качестве политического инструмента или указом без подкрепления законодательством, как правило, носят крайне ограниченный характер как краткосрочные инициативы по устранению каких-то недочётов. Закрепление социальной защиты в национальном законодательстве способствует появлению политически обоснованных долгосрочных систем, которые берегут социальную защиту от поспешных изменений или упразднения по политической прихоти.

Вывод

Для достижения целей Повестки дня до 2030 года необходимы инклюзивные и эффективные системы социальной защиты, поощряющие все страны действовать по принципу «никто не будет забыт» и, в частности, сосредоточить внимание на тех, кто отстал больше всех. Такие системы, включая системы перевода денежных средств, должны предусматривать, чтобы каждому, без дискриминации, гарантировалась защита, необходимая для обеспечения надлежащего уровня жизни на каждом этапе жизни.

Устойчивые системы социальной защиты, основанные на сочетании систем, предусматривающих взносы, и систем без взносов, должны опираться на национальное законодательство, построенное на правовом подходе, и охватывать всех женщин, мужчин и детей на протяжении всей жизни. Согласно обязательствам стран установить минимальный уровень социальной защиты и согласно праву на социальное обеспечение странам следует распространить систему социальной защиты, по крайней мере на установленном государством минимальном уровне, на всех, и со временем углубить охват. Системы социальной защиты не должны непреднамеренно, на основе целевого подхода или путем обусловливания выплаты пособий, исключать наиболее уязвимые и маргинализованные слои населения или причинять им ущерб.

Инклюзивные системы социальной защиты могут служить важным инструментом уменьшения пробелов в развитии. Как признано странами Азиатско-Тихоокеанского региона в резолюции 67/8 ЭСКАТО, «политическая приверженность на самом высоком уровне и участие многих сторон, в том числе самих бенефициариев, играет решающую роль в разработке и осуществлении политики социальной защиты, которая эффективно удовлетворяет потребности всех в обществе». В резолюции далее признается, что «социальная защита — это инвестирование в людей и долгосрочное социально-экономическое развитие».

Вы поняли?

ОСНОВНЫЕ ВЫДЕРЖКИ ИЗ РУКОВОДСТВА “ПУТИ РАЗРАБОТКИ ИНКЛЮЗИВНЫХ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ”

Установление минимального уровня социальной защиты…

Универсальная система социальной защиты, не забывающая ни одного человека, требует, чтобы страны инвестировали в системы социальной защиты, гарантирующие надлежащий уровень жизни на каждом этапе жизни.

…помогает людям на протяжении всей жизни. . .

Установление минимальных уровней социальной защиты требует, чтобы государства распространяли социальную защиту, по крайней мере на установленном государством минимальном уровне, на всех на протяжении их жизни, при этом системы должны быть разработаны с конкретной целью охватить детей, взрослых трудоспособного возраста и пожилых людей.

…обеспечить надлежащий уровень жизни…

Пособия в рамках социальной защиты должны давать их получателям возможность обеспечить себе надлежащий уровень жизни. На практике правительствам надлежит установить баланс в плане доступности между тем, сколько людей будет охвачено, и величиной пособий.

…но требует устойчивых финансовых инвестиций со стороны правительств

Устойчивые системы социальной защиты, основанные на сочетании систем, предусматривающих взносы, и систем, финансируемых за счёт налогов, должны быть закреплены в национальном законодательстве, построенном на правовой основе. Сочетание систем, предусматривающих взносы, и систем, финансируемых за счёт налогов, обеспечивает охват большинства людей, как тех, кто работает в организованном секторе, так и подавляющего большинства работников в Азиатско-Тихоокеанском регионе, имеющих нерегулярным занятость.

Универсальные системы с точки зрения политики наиболее устойчивы…

Устойчивые системы социальной защиты нуждаются как в политической, так и в общественной поддержке. Универсальные системы, обеспечивающие выгоды для большинства населения пользуются большей общественной поддержкой, чем системы, выгодные для ограниченного большинства.

…и охватить наиболее уязвимые слои населения.

Универсальные схемы социальной защиты, доступные всем в определенной категории населения, такие как возрастная группа, носят инклюзивный характер и не исключают наиболее уязвимые слои населения.

Целевой подход и обусловливание выплаты пособий могут оставить без пособий наиболее уязвимые слои населения…

Системы социальной защиты не должны непреднамеренно, на основе целевого подхода или путем обусловливания выплаты пособий, исключать наиболее уязвимые и маргинализованные слои населения.

…менее эффективны в борьбе с нищетой. . .

Целевые программы менее эффективны, чем универсальные системы в деле охвата людей, живущих в условиях нищеты, из-за проблем с точным измерением доходов отдельных лиц или домашних хозяйств. Целенаправленные пособия не спасают людей от риска оказаться в тисках нищеты, поскольку они рассчитаны только на тех, кто уже отнесён к категории неимущих.

…и не способствуют изменению поведения

Нет достаточных доказательств того, что обусловливание выплаты пособий изменяет поведение их получателей. Обусловливание также значительно усложняет программы социальной защиты и увеличивает административные издержки.

ЛИТЕРАТУРА

1 ESCAP. ESCAP Resolution 67/8: Strengthening social protection systems in Asia and the Pacific. (Bangkok, 2011). Accessed from: http://www.unescap.org/resources/escap-resolution-678-strengthening-social-protection-systems-asia-and-pacific

2 ILO. Social Protection Floors Recommendation. (Geneva, 2012). Accessed from: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_205341/lang--en/index.htm

3 Sixty per cent of the labour force is in informal employment. More information available here: http://www.ilo.org/asia/areas/informal-economy/lang--en/index.htm

4 Universal programmes that are available to a certain group of the population, for example those under or over a certain age, or people with disabilities are at times referred to as categorical programmes.

5 Development Pathways: *Free at last! Kyrgyzstan's liberation from poor relief, with universal social security for children* (2018). Accessed from: http://www.developmentpathways.co.uk/resources/free-last-kyrgyzstans-liberation-poor-relief-universal-social-security-children/

6 Sources: Alatas, V., Banerjee, A., Hanna, R., Olken, B. A., Purnamasari, R., & Wai-Poi, M. Self-Targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, (Issue 124(2), pp. 371–427., 2016); Fernandez, L., & Velarde, R. Who benefits from social assistance in the Philippines? *Philippine Social Protection Note* (Issue 4, 2012). HAI Global AgeWatch Index and Social Pensions Database (2015); Kidd, S., & Gelders, B. *Child wellbeing and social security in Georgia: The case for moving to a more inclusive national social security system* (Tbilisi, 2015); Silva-Leander, S. and Merttens, F. HSNP: Assessment of programme targeting. *Oxford Policy Management*. (Oxford, 2016); Soares, S. S. D., Ribas, R., & Soares, F. *Targeting and Coverage of the Bolsa Família Programme: Why Knowing What You Measure is Important in Choosing the Numbers* (IPC-IG Working Paper No. 71). (Brasilia, 2010); Wapling, L., & Schjoedt, R. *Leaving No One Behind: How social protection can help people with disabilities to move out of extreme poverty - Country case study report* (Mauritius, forthcoming); World Bank. *Georgia - Poverty Assessment* (Washington, D.C., 2009). Accessed from: http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/04/10503390/georgia-poverty-assessment; World Bank. *Protecting poor and vulnerable households in Indonesia* (Washington, D.C., 2012) and analysis by Development Pathways of the following datasets: APIS 2014, ENH 2015, ESS 2013/14, GHS 2015, IHDS-11 2011/12, SUSENAS 2015 and VHLSS 2012.

7 Kidd, S. Child Poverty in OECD Countries: Lessons for Developing Countries. *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development* (Issue number 2, 2012).

8 Kidd, S. Universal Values: Universal Social Protection. Power point presentation accessed from: http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2009/0528/StephenKidd.pdf

9 S. Kidd, Universal Values: Universal Social Protection. Power point presentation http://dds.mcepal.org/eventos/presentaciones/2009/0528/StephenKidd.pdf (accessed 14 Dec 2017).

10 A. Sen, The Political Economy of Targeting. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence* (1995).

Пути разработки инклюзивных систем социальной защиты

Это второй из серии из четырех программных руководств, разработанных для поддержки лиц, определяющих политику, и специалистов-практиков в Азиатско-Тихоокеанском регионе в их усилиях по укреплению социальной защиты. В настоящем программном руководстве рассматриваются пути разработки инклюзивных и надежных систем социальной защиты и внимание обращается на гарантирование доходов, финансируемых за счет налогов.

В первом программном руководстве рассматриваются основные причины необходимости социальной защиты; в третьем главное внимание уделяется эффективной реализации мер социальной защиты; и в четвертом рассматриваются различные варианты финансирования социальной защиты.

Please visit us at

www.socialprotection-toolbox.org

www.unescap.org/our-work/social-development