

Инструменты финансирования социальной защиты населения: обзор теоретических принципов и международного опыта

Отчет подготовлен в рамках предоставления технической помощи для проведения мероприятий по «Совершенствованию системы оказания социальной помощи и поддержки» в рамках Программы совместных экономических исследований на 2014 финансовый год

Апрель 2014 г.

Отчет составлен временными консультантами Всемирного Банка Юрием Джигиром и Катериной Майнзюк. Выводы, изложение и интерпретации фактов и материалов в этом документе не обязательно отражает позицию Всемирного Банка и правительств, которые он представляет. Всемирный Банк также не гарантирует аккуратности и достоверности данных, изложенных в этом документе, которая остается ответственностью авторов отчета.

Содержание

СОДЕРЖАНИЕ	2
ВВЕДЕНИЕ	3
ПОВЫШЕНИЕ АДРЕСНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ	5
Методы, основанные на индивидуальной оценке кандидатов	5
Категориальные методы	6
Методы, основанные на «само-отборе»	7
ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ	7
Безусловная денежная и товарная поддержка	7
<i>Денежные и квази-денежные выплаты</i>	7
<i>Продуктовая и товарная поддержка</i>	8
<i>Субсидирование товаров и услуг</i>	8
Обусловленная денежная и товарная поддержка	9
Программы поддержки собственного заработка	10
<i>Организация общественных работ</i>	10
<i>Программы по обучению и трудоустройству</i>	10
СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА В МНОГОУРОВНЕВОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ	11
Центральное правительство как законодатель стандартов и источник финансирования	11
Какие типы трансфертов наиболее эффективны для финансирования социальной защиты?	12
<i>Общие соображения</i>	12
<i>Безусловные (в т.ч. блоковые) трансферты</i>	14
<i>Целевые (в т.ч. долегие) трансферты</i>	16
Какие функции в сфере социальной защиты эффективнее исполнять на местном уровне?	17
ПРИМЕРЫ ВНЕДРЕНИЯ И МЕЖБЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕНЕЖНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ ..	19
Полное делегирование социальной защиты на местный уровень	19
<i>Поддержка гарантированного социального минимума в Латвии</i>	19
Финансирование с помощью безусловного трансферта	19
<i>Национальная программа социальной поддержки в Нидерландах («Alegemene Bijstandswet»)</i>	19
<i>Продовольственная субсидия для сирот в Индонезии («Bahan Bakar Minyak, BBM»)</i>	21
<i>Программа поддержки гарантированного жизненного уровня для городских жителей в Кумае («Di Waо»)</i>	21
Финансирование с помощью целевого трансферта	22
<i>Программа «Семейных грантов» в Бразилии («Bolsa Familia»)</i>	22
<i>Программа развития бедных семей на Филиппинах («Pantawid Pamilyang Pilipino Program», 4P)</i>	24
<i>Программа «Возможности» в Мексике («Oportunidades»)</i>	26
<i>Программа льготной покупки продуктов в США («Supplemental Nutrition Assistance Program - SNAP», в прошлом - «Food Stamp Program»)</i>	26
<i>Программа «Солидарность» в Чили («Chile Solidario»)</i>	27
<i>Программа гарантирования трудоустройства в сельской местности имени Махатмы Ганди в Индии</i>	28
БИБЛИОГРАФИЯ	30

Введение

Республика Казахстан находится на пути к всеобщей социальной модернизации – нового политического курса, который стал ответом страны на принципиальные вызовы XXI века. Перед лицом глобальной нестабильности, в 2012 году Президент Республики Казахстан – Лидер Нации Н.А. Назарбаев сформулировал в своем послании к Народу Казахстана новую парадигму задач, призванную обеспечить долгосрочное стабильное развитие страны как состоявшегося, зрелого, испытанного кризисом государства. Одним из основных направлений нового вектора осталась социальная безопасность и благополучие граждан как гарантия стабильности в обществе. Однако воплощение этой цели теперь должно быть основано на новых принципах социальной политики, объединяющих социальные гарантии с принципом личной ответственности [1].

Стратегия «Казахстан-2050» исходит из позиции, что выбор модели социальной политики должен основываться на тщательном и взвешенном анализе различных вариантов и мирового опыта. При этом основными принципами должны оставаться гарантии минимального социального стандарта, адресность, решение проблем социальных дисбалансов в регионах, а также модернизация политики занятости и труда [2].

В этом отчете представлен краткий анализ международного опыта финансирования систем социальной защиты. Основное внимание уделено структуре межбюджетного финансирования различных инструментов социальной поддержки и анализу их сравнительных преимуществ и ограничений. В частности, отчет иллюстрирует важность закрепления за центральным правительством определяющей роли в установлении стандартов и выделении средств на социальные программы. При этом собственно методы финансирования могут быть весьма различны, в зависимости от того, насколько жесткой является их привязка к конкретным направлениям расходования и насколько гибким является общий бюджет программы. В целом, как демонстрирует этот отчет, залогом успеха в подборе инструментов из этого спектра является способность центрального правительства подобрать оптимальный баланс между гибкостью для местной власти, бюджетной дисциплиной на национальном уровне, контролем за результативностью и координацией с другими программами.

Стратегическое видение модернизированной системы социальной защиты Казахстана обозначено Президентом Республики Казахстан как сбалансированное сочетание экономических успехов и обеспечение общественных благ с активным участием каждого гражданина. Вектор развития направлен на долгосрочный экономический рост в условиях глобальной турбулентности, но с сохранением как заботы о каждом казахстанце, так и с максимальным привлечением каждого к труду и борьбой с иждивенчеством [1]. Иными словами, важнейшей целью социальной модернизации поставлен поиск возможностей повысить благосостояние граждан, снабдив их не только «рыбой», но и «удочкой». Международный опыт показывает, что сочетание этих задач выдвигает определенные требования и к дизайну инструментов социальной защиты и к методам и инструментам их финансирования.

Первичной идеей социальной защиты, безусловно, является устранение крайних форм бедности и обеспечение социального равенства (в той степени, которая является для этого общества предпочтительной). Однако вдумчиво отлаженная система социальной поддержки может иметь и

ряд других результатов, которые, в свою очередь, стимулируют социальное и экономическое развитие, как отдельных домохозяйств, так и страны в целом:

1. Должным образом организованная социальная поддержка помогает уязвимым семьям делать более эффективные инвестиции в будущее. Во многих странах, доступ к социальным программам качественно менял поведение родителей в отношении ухода за детьми, подталкивая их уделять большее внимание (и ресурсы) образованию и здоровью, содействовал вложению средств в продуктивные активы и новые экономические начинания (в особенности в малоразвитых сельских регионах).
2. Социальная защита помогает населению справляться с кризисными ситуациями и рисками более конструктивно и заблаговременно. Одна из главных угроз низкого благосостояния состоит в том, что в трудную минуту оно подталкивает людей к деструктивным поступкам, еще более усугубляющим их ситуацию (например, к продаже средств домашнего производства, привлечения к тяжелому труду детей, отвлекая их от учебы). Даже в ситуации растущего благосостояния, доступ к системе социальной защиты страхует население от рисков таких негативных сценариев на случай локальных или более серьезных потрясений.
3. Инвестиции в социальную защиту также помогают правительству осуществлять другие реформы, как прямо, так и косвенно. Прямая поддержка состоит в смягчении социально-экономических последствий необходимых, но сложных преобразований (например, в сфере трудового законодательства, если реформы приводят к временному высвобождению рабочей силы). Опосредованно, уверенность в социальной помощи обычно воодушевляет население на поддержку непростых решений правительства в условиях глобальных потрясений, частота которых возрастает.
4. Опыт глобального экономического кризиса 2008-2010 гг. подтвердил, что эффективные системы социальной защиты на сегодняшний день являются важнейшим фактором экономической устойчивости и долгосрочного роста. Еще до начала кризиса, в странах со значительной степенью неравенства было отмечено его негативное влияние: сосредоточение благосостояния в узких сегментах общества ограничивало внутренний спрос и, в долгосрочной перспективе, экономический рост. Однако, глобальные потрясения, начавшиеся в 2008-2009 гг., показали, что именно слабость социальной поддержки стала не только одной из причин кризиса, но и препятствием к его преодолению.

Роль социальной политики во время экономической турбулентности была особенно ярко показана в работах Джозефа Стиглица, который подчеркнул ее функцию как «автоматического стабилизатора», необходимого каждому государству и мировой экономике в целом. Слабая поддержка уязвимых домохозяйств системно сузила потребительский спрос, в особенности в развивающихся странах, подстегнув глобальную рецессию, вместо того, чтобы автоматически предохранять от ее распространения [3], [4].

Более того, страны, которые не успели вовремя установить нужные системы социальной защиты, показали наихудшие результаты в борьбе с последствиями кризиса и отреагировали на него наиболее болезненно. Например, именно активное разворачивание и усиление сети социальной поддержки во Вьетнаме помогло этой стране

стать одним из лидеров экономического роста в 2009-2010 и удерживать эти позиции в последующие годы. В то же время, усиление потребительского спроса в пост-кризисные годы на Филиппинах достигалось не столько через социальные программы, сколько за счет частных инвестиций, что оказалось менее устойчивой стратегией [5].

Именно в силу этого нового понимания, в течение 2011-2012 гг. возникла новая парадигма контр-циклической социальной политики. Этот новый подход предполагает переход к перманентным, устойчивым формам социальной защиты населения, которые должны быть полностью функциональными к началу каждой нисходящей фазы экономического цикла [6]. Новый подход также предполагает, что система социальной поддержки должна сочетать защиту минимального социального стандарта с программами гуманитарного развития и трудоустройства [7]. Финансирование такой политики также имеет свои особенности

Повышение адресности социальных выплат

Высокая адресность расходования средств, выделенных на социальную поддержку населения, является одной из главных непосредственных задач Стратегии «Казахстан – 2050». При построении социальной политики, адресность выплат помогает правительству сконцентрировать ресурсы на помощи наиболее уязвимым и нуждающимся группам населения и достичь наибольшего эффекта при наименьших бюджетных затратах.

Главным практическим препятствием для повышения адресности – или, другими словами, для эффективного «таргетирования» выплат – считаются разнообразные издержки, связанные с этим процессом. Теоретически, правительство может стремиться к практически идеальной адресности, но в реальности это часто не имеет смысла, поскольку стоимость этих усилий может превзойти достигнутую выгоду. Например, сбор информации для определения достойных кандидатов – это трудоемкий процесс, предполагающий административные издержки. Определенных инвестиций этот процесс требует также и от самих кандидатов на получение помощи, если адресность предполагает дополнительные усилия, скажем, на сбор документов, и соответственно времени, поездок, а иногда даже неформальных платежей чиновникам. Непрямыми издержками можно считать риски стигматизации получателей социальных пособий (если адресность делает такое участие более очевидным и индивидуализированным, в отличие от универсальных пособий, которые получают все или большинство граждан).

В то же время, современный спектр инструментов социальной политики может предоставить политикам достаточно широкий выбор различных комбинаций более и менее адресных видов помощи, таким образом, помогая балансировать риски и выгоды общего пакета социальной защиты.

Методы, основанные на индивидуальной оценке кандидатов

Главной задачей индивидуальной оценки кандидатов является непосредственная проверка их соответствия стандартам программы, и, соответственно, эти методы являются «золотым стандартом» таргетирования социальных выплат. В идеале, оценке может подлежать непосредственный уровень достатка граждан, претендующих на получение поддержки, однако ее

может заменять косвенная оценка доходов, а также компетентный сбор мнений лично знающих такого человека членов общины.

- **Непосредственная оценка благосостояния.** Этот метод подразумевает, что каждый кандидат на пособие обязан документально подтвердить уровень своих доходов. При этом желательно, чтобы эта информация подлежала независимой проверке, например с помощью личного визита представителя социальной службы для анализа стандартов жизни такого гражданина либо домохозяйства. При должном исполнении, такие системы являются наиболее точными и эффективными.
- **Косвенная оценка благосостояния.** Если документальное подтверждение доходов невозможно или слишком громоздко, его может заменять набор простых косвенных критериев, которые легко может лично проверить представитель исполняющего органа. Какие именно критерии стоит отнести к оценке, имеет смысл определять с помощью статистического анализа масштабных опросов домохозяйств (например, они могут показать, какие именно товары длительного пользования коррелируют с высоким уровнем дохода в стране).
- **Оценка через мнение общины.** В роли осведомленной общины может выступать традиционно существующие или специально созданные комитеты, а также – где это уместно – такие органы, как родительские комитеты в школах. Наиболее эффективными такие методы оказываются в случае временных программ, а также для ситуаций, где общинные структуры четко сформированы и пользуются авторитетом.

Категориальные методы

Сравнительно более простым и универсальным методом является направление социальной помощи определенным категориям граждан, которые представляются правительству наиболее уязвимыми.

- **Географические категории.** Простая идея этого метода состоит в том, чтобы выделить социальную поддержку всем без исключения жителям каких-либо конкретных территорий. Это имеет смысл в тех случаях, когда «карманы бедности» имеют четко очерченные границы. На практике, географическое таргетирование, как правило, применяется в сочетании с другими методами – например, для определения отдельных наиболее уязвимых общин, требующих комплексных программ социально-экономической реабилитации.
- **Демографические категории.** Популярным критерием для социальных выплат является возраст: очень часто программы разрабатываются для универсальной помощи детям или людям преклонного возраста. Несмотря на свою простоту и привлекательность, этот метод рекомендуется применять с осторожностью. Это связано с тем, что возраст не всегда автоматически коррелирует с уязвимостью: например, во многих странах многопоколенные домохозяйства склонны объединять ресурсы внутри семьи, оказывая значительную помощь детям и старикам.

Методы, основанные на «само-отборе»

Идея «само-отбора» состоит в том, что программа социальной поддержки остается открытой для всех желающих, но она разрабатывается таким образом, что привлекает только наиболее уязвимых граждан. Например, к таким методам поддержки относится организация общественных работ и субсидирование основных видов питания (которые составляют наибольшую долю расходов бедных домохозяйств).

Описанное разнообразие методов указывает на необходимость поиска их оптимального сочетания, которое может усилить полезность и адресность социальной поддержки, в то же время обеспечив ее максимальную простоту и доступность. Наиболее широкий выбор комбинаций различных методов таргетирования при этом возможен для денежных социальных выплат (для них могут применяться как различные способы оценки благосостояния, так и категориальное таргетирование, нацеленное на определенные демографические или географические группы, и даже элементы само-отбора).

Инструменты реализации социальной политики

Последние десятилетия стали периодом стремительного расширения и эволюции спектра разнообразных видов и типов программ социальной поддержки в мире. Основная тенденция этих изменений состоит в отходе от универсальных (в том числе, продовольственных и жилищных) субсидий в пользу более адресных видов поддержки, все чаще предоставляющихся в виде денежных выплат. Однако, кроме денежных выплат, в арсенале политиков остается и множество других инструментов, включая, например, организацию общественных работ, специальных льгот и стипендий, а также пользующийся растущей популярностью новый вид выплат – обусловленные денежные трансферты, выплата которых зависит от исполнения получателем определенных требований (например, от родителей может требоваться исправное посещение детьми школы или регулярных медицинских осмотров). Разнообразие современных инструментов настолько велико, что главной рекомендацией в их использовании остается подбор такой комбинации нескольких вариантов, которая наилучшим образом будет учитывать специфику каждой страны и будет постоянно обновляться для учета постоянно появляющихся инноваций.

Безусловная денежная и товарная поддержка

Этот самый известный и распространенный вид социальной защиты предполагает непосредственную поддержку благосостояния уязвимых граждан, в виде денежных выплат, разнообразных ваучеров, выдачи товарных пайков либо через различные субсидии, удешевляющие стоимость основных товаров или услуг.

Денежные и квази-денежные выплаты

Немедленного увеличения доходов семьи можно достичь с помощью денежных выплат либо квази-денежных инструментов, таких как продуктовые купоны или ваучеры, которые можно использовать для покупки еды или товаров основного потребления. В странах Западной Европы объем денежных социальных выплат составляет не менее 2% ВВП (не считая других,

дополнительных видов социальной помощи). Одним из преимуществ такого подхода по сравнению с непосредственной выдачей еды или товаров является свобода выбора, которую дает наличная выплата. Исследования показывают, что денежные выплаты, как правило, также достаточно эффективны: например в Восточной Европе около 50-80% средств по этим программам было получено 40% наиболее беднейших домохозяйств, а значит программа смогла достичь самых уязвимых.

Сложности же этого инструмента связаны в основном с тем, что он требует четкой и аккуратной организации, способной обеспечить корректный выбор получателей и бесперебойный перевод соответствующих наличных средств (в том числе, в случае использования ваучеров, – через систему банков, почтовой связи, школ, мобильных пунктов или других специальных агентов).

Денежная и квази-денежная поддержка может предоставляться в очень разном виде. Наиболее распространенными видами (в особенности для стран ОЭСР, Восточной Европы и СНГ) являются социальные выплаты малоимущим, минимальное солидарное пенсионное обеспечение, а также разнообразные виды помощи по воспитанию детей (включая поддержку при рождении ребенка, ежемесячное денежное пособие, поддержка в покупке детского питания и школьной формы). Важно, что регулярное пособие на воспитание ребенка может быть как символическим, так и весьма ощутимым (примером последнего можно считать Чехию и Венгрию).

Квази-денежная поддержка обычно представляет собой ваучеры или продуктовые талоны, которые выдаются уязвимым гражданам и подлежат обмену на еду в определенных пунктах продажи, которые впоследствии сдают их государству в обмен на денежную компенсацию. Продуктовые талоны активно используются во многих государствах, в том числе в Соединенных Штатах, Мексике, Колумбии, Шри-Ланке, а также в Румынии.

Продуктовая и товарная поддержка

В отличие от продуктовых талонов и ваучеров, непосредственная выдача еды уязвимым домохозяйствам или гражданам ограничивает выбор, но имеет смысл в ситуациях, когда для рациона питания этих семей наблюдаются существенные риски. Продуктовая поддержка часто практикуется в чрезвычайных ситуациях, а также для влияния на питание особо уязвимых групп – например, молодых матерей или детей (например, через выдачу бесплатных обедов в школах).

Субсидирование товаров и услуг

Субсидирование цен на определенные товары и услуги – очень распространенный, но окруженный множеством сложностей вид социальной политики. С одной стороны, субсидии могут удешевить важные товарные позиции в потребительской корзине уязвимых групп населения и, будучи универсальным инструментом, достигнут каждого гражданина. С другой стороны, субсидирование – чаще всего метод малоэффективный, очень уязвимый к коррупции, а также имеющий значительную бюджетную и политическую цену. Выгода от субсидий не только распространяется на неуязвимых получателей, но и приносит наибольшую пользу именно им (поскольку в силу своей относительной зажиточности они склонны потреблять большую долю удешевленных товаров). Более того, программы субсидий обычно намного легче внедрить, чем отменить: опыт большинства стран показывает, что население быстро привыкает к удешевленным товарам и тяжело воспринимает отмену льгот.

Обусловленная денежная и товарная поддержка

Выдвижение определенных условий к получению социальных выплат появилось в качестве новой идеи социальной политики в последние 15 лет, и с тех пор популярность этого метода стремительно возросла¹. Обусловленная социальная защита направлена на то, чтобы системно улучшить поведенческие модели уязвимых категорий населения, одновременно заложив основу как для их выхода из бедности, так и для преумножения человеческого капитала в обществе в целом. Наиболее глубоко исследованные примеры обусловленных трансфертов применялись в Латинской Америке (Бразилия, Колумбия, Гондурас, Ямайка, Никарагуа, Мексика), но на сегодняшний день они уже распространены по всему миру (к 2008 году было зафиксировано как минимум 30 различных программ).

При значительном разнообразии, обусловленные трансферты имеют ряд схожих черт. Как правило, они включают в себя комплексный подход к таргетированию – чаще всего, отбор получателей основан на сочетании анализа благосостояния, географического картирования бедности и привлечения общественных структур к оценке кандидатов. Однако, главным элементом, безусловно, является некоторый набор условий, исполнение которых позволяет кандидатам получать пособие. Чаще всего, условия связаны с привлечением детей к начальному и среднему образованию, обычно с точки зрения посещения школы, хотя иногда требуется также минимальный уровень успеваемости (например, в Турции семьи исключают из программы, если ребенок дважды остается в одном классе на второй год). Большинство условий также включают профилактические медицинские осмотры и процедуры для детей, беременных и кормящих женщин (например, Бразильская программа предусматривает полный курс вакцинации). Иногда к условиям относят посещение определенных образовательных программ.

Естественно, успешность программ обусловленной социальной поддержки зависит от способности государства наладить систему управления информацией, объединяющую учет данных об исполнении условий со сведениями о произведенных выплатах. Проверка исполнения условий может организовываться при участии социальных работников, через партнерство с соответствующими медицинскими и школьными учреждениями.

Обусловленная социальная поддержка показала себя как крайне эффективный метод таргетирования: основную часть выплат практически всегда получают наиболее уязвимые домохозяйства (например, в Камбоджии наиболее беднейшие 10% участников программы получают 60% выплат, в Мексике этот показатель составляет 45%, в Чили – больше 40%). Значительным обычно бывает и влияние на жизнь уязвимых семей: большинство обусловленных программ не только повышают семейный доход, но и улучшают качество питания (Мексика, Колумбия, Никарагуа), посещаемость школы детьми и их успеваемость (Никарагуа, Бразилия, Колумбия, Мексика, Бангладеш), а также значительно улучшают основные показатели состояния здоровья (заболеваемость по ряду нозологий, показатели роста детей (Мексика, Колумбия, Гондурас, Ямайка). Кроме того, на данный момент не было зафиксировано связи между получением обусловленных пособий и ослаблением мотива к труду, даже в случае достаточно щедрых программ.

¹ Отдельные случаи социальных программ с условиями определенных действий в поддержку первичного здравоохранения и образования случались и намного раньше, но они редко были подчинены единой стратегии объединенного влияния на экономические и гуманитарные аспекты социальной поддержки.

При явных преимуществах обусловленных трансфертов, некоторые опасения в их применении все же остаются. Как уже говорилось, администрирование таких программ требует довольно сложного аппарата и координации многих ведомств. Кроме того, такие программы – согласно своей идее – могут помочь только четко обозначенной группе уязвимых семей (например, семьям с детьми), оставляя другие группы вне своего действия. Таким образом, скорее всего применение обусловленных программ должно сочетаться с другими, более универсальными методами поддержки населения.

Программы поддержки собственного заработка

Идея таких программ косвенной социальной помощи состоит в том, чтобы не только укрепить благосостояние уязвимого человека или семьи, но и помочь им преодолеть зависимость от внешней поддержки и начать обеспечивать себя самостоятельно. К таким программам относится организация общественных работ, а также всевозможные программы профессиональной подготовки, переквалификации, трудоустройства и микрокредитования. Хотя многие такие программы сами по себе требуют значительных усилий и затрат, они часто также способны создать долговременный и устойчивый эффект по социальной поддержке и реабилитации.

Организация общественных работ

Привлечение малоимущих граждан к общественным работам может не только содействовать их трудоустройству и социальной реинтеграции, но и оказывать значительное подспорье органам власти во внедрении трудоемких проектов. Часто такие решения применялись именно для масштабных общественных начинаний, например, по реконструкции или возведению необходимой инфраструктуры, восстановлению дорог и построек после стихийных бедствий. Немаловажно, что организовывать общественные работы можно таким образом, чтобы специально учитывать ограниченные возможности более уязвимых участников, например оставляя более легкие поручения для людей с проблемами здоровья. Главное же, что при адекватном применении, организация работ для уязвимых граждан может поддержать их достоинство и вернуть ощущение полноправного участия в общественной жизни.

Самым сложным элементом организации общественных работ считается задача отбора участников. Работы должны быть организованы таким образом, чтобы быть доступными для уязвимых граждан, соответствовать уровню их навыков, учитывать длительность, уровень оплаты и физическую сложность. Особенные сложности могут возникать в больших странах со значительными различиями между регионами, что может влиять на уровень зарплат в общественных проектах – с такой проблемой столкнулась, например, Аргентина и Индонезия. В целом, тщательная организация общественных работ может быть достаточно затратным мероприятием и, в должном воплощении, часто остается скорее дорогим способом качественной социальной поддержки, нежели способом дешево выполнить общественные работы.

Программы по обучению и трудоустройству

Сегодня существует огромный арсенал методов развития экономического потенциала уязвимых граждан и возвращения их к продуктивному труду. К таким методам относятся программы поддержки трудоустройства (обучение, переквалификация, консультации), микрокредитование, различные формы страхования для новых малых предприятий.

Наилучшего эффекта такие программы достигают именно в сочетании с прямой социальной поддержкой уязвимых семей. Такое сочетание может предполагать интегрированные услуги на местах, как, например, «программы активации» в странах Западной Европы. В этих программах – например, во Франции – нуждающиеся в работе граждане определяются в основном через системы социальных выплат, и эти выплаты выдаются при условии активного участия такого человека в программах развития занятости. Инновативные подходы к этой задаче были разработаны в Южной Корее: там была введена программа интегрированной помощи для тех, кто еще не потерял работу и не пересек порога бедности, но для кого эти риски особенно велики. Идея состоит в том, чтобы поддержать человека заранее, предложив заблаговременную помощь в поиске новой работы, навыков, а также денежную помощь в случае, если семье понадобится переезд на новое место или временное отсутствие зарплаты. В Аргентине программы трудоустройства и социальных выплат были специально нацелены на тех, кто не имеет работы длительное время, а также на людей молодого возраста [7].

Социальная защита в многоуровневой системе управления

Центральное правительство как законодатель стандартов и источник финансирования

Программа «Казахстан – 2050» определила в качестве одного из ключевых принципов модернизации социальной политики решение проблемы дисбалансов в развитии регионов. Обеспечение гарантированного социального стандарта для жителей всей страны, включительно с экономически более слабыми регионами, также провозглашается в Статье Президента «Социальная модернизация Казахстана: двадцать шагов к обществу всеобщего труда», где сказано, что «Казахстанский стандарт качества жизни должен выполняться повсеместно – и в крупном городе, и в отдаленном ауле».

Эффективное предоставление социальной защиты в государствах с многоуровневой вертикалью власти и большими различиями между регионами сегодня в большинстве стран мира сталкивается с рядом трудностей. Как выдержать единый стандарт для всей страны, но в то же время учесть специфику различных регионов и обеспечить оперативное и чуткое администрирование социальных программ на местном уровне?

Большинство современных решений этой проблемы подразумевает сочетание, с одной стороны, сильной роли центрального правительства в определении стандартов и мобилизации финансовых ресурсов и, с другой стороны, партнерского участия местных органов власти, которые должны использовать свою осведомленность о регионе и его жителях, чтобы предоставить помощь на местах адресно и своевременно. Однако результативность такого партнерства требует специальных приемов, чтобы обеспечить подконтрольность и подотчетность местных органов власти, администрирующих общенациональную социальную политику.

Суть функции центрального правительства в сфере социальной защиты не вызывает сомнений. Поскольку главная цель этой системы состоит в обеспечении единого социального стандарта для жителей всех регионов, именно центральный бюджет является оптимальным механизмом, как для сбора, так и для перераспределения соответствующих денежных потоков. Возможности финансового перераспределения между наиболее и наименее обеспеченными гражданами в пределах отдельных регионов, как правило, сравнительно невелики. Более того, если эта задача

делегируется регионам, самой сложной она оказывается как раз для наиболее экономически отставших территорий, которые как раз наиболее нуждаются в поддержке. Попытки децентрализовать финансирование программ социальной защиты, как правило, приводили к усугублению незащищенности жителей самых бедных сел – как это наблюдалось в 1990х годах, например, в Болгарии, Румынии, Боснии и Герцеговине.

Но хотя финансирование программ социальной защиты рекомендуется закреплять именно за центральным бюджетом, местные органы власти могут играть важнейшую роль в процессе администрирования этих программ. Как обсуждалось ранее, современные инструменты социальной защиты могут быть достаточно сложными и требовать, например, сочетания нескольких методов таргетирования. Например, обусловленные денежные трансферты предполагают, что их получатели будут иметь одновременный доступ к определенным медицинским или педагогическим услугам – что легче всего координировать именно на местном уровне. Местным органам власти также намного легче и логичнее организовывать социальные программы, включающие участие в общественных работах, доступ к помощи в натуральной форме (например, льготное питание в школах). Учет данных о материальном положении и уровне нуждаемости также безусловно требует активной роли местных органов власти.

Какие типы трансфертов наиболее эффективны для финансирования социальной защиты?

Общие соображения

Выбор формы финансирования социальной защиты центральным бюджетом в целом сводится к вопросу о том, стоит ли сохранять целевую привязку трансфертов к определенным направлениям их расходования и насколько строгой эта привязка должна быть. Как обсуждалось выше, источником трансферта в любом случае остается центральный государственный бюджет, и центральное правительство играет ключевую роль в определении общенациональных принципов предоставления социальной защиты на местах. Однако в зависимости от избранного типа программы социальной защиты, местные органы власти, администрирующие эту программу, могут иметь большую или меньшую гибкость, например в выборе и применении критериев отбора получателей. Дилемма центрального правительства при этом состоит в том, чтобы оставить для местных партнеров некоторую гибкость и заинтересовать их в наиболее полном покрытии нуждающихся граждан, но в то же время не допустить чрезмерных растрат.

При выборе степени жесткости целевой привязки, обычно учитываются плюсы и минусы каждого из вариантов, из вариантов, кратко изложенные в

Таблица 1. Она разделяет возможные типы трансфертов на безусловные и целевые. Безусловные целевые трансферты могут использоваться местными органами власти со значительной гибкостью, но объем этих трансфертов строго ограничен, что способствует бюджетной дисциплине. Целевые трансферты имеют более явное назначение, но их объем, чаще всего, не является строго фиксированным и зависит от дополнительных факторов, часто находящихся в руках местной власти. Например, размер целевых субвенций чаще всего рассчитывается исходя из количества получателей, и может также дополнительно увеличиваться для учета административных расходов по осуществлению программы. Некоторые целевые трансферты выделяются только в случае и в объеме выделенного «со-финансирования» из местного бюджета.

Таблица 1. Основные виды трансфертов, используемые в финансировании социальной защиты

Трансферты, отличающиеся по степени жесткости целевой привязки		Ограничение общего объема трансферта	Преимущества	Недостатки
Безусловные трансферты	Целевая привязка отсутствует – средства могут перераспределяться для использования на другие статьи бюджета	Трансферт выделяется в жестко зафиксированном объеме	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Способствует фискальной дисциплине (легкость контроля бюджетных ограничений); ▪ Допускает значительную гибкость в исполнении программы 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Усложняет соблюдение единого стандарта в разрезе регионов; ▪ Формула должна быть тщательно разработана, чтобы обеспечить прозрачность и эффективность.
Целевые трансферты	Средства выделяются на четко определенные цели	Объем трансферта может быть как фиксированным, так и гибким (зависеть от количества получателей или административных расходов)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Гарантирует полный объем финансирования для установленных минимальных стандартов из центрального бюджета; ▪ Относительно просты в администрировании. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Если общий размер трансферта не зафиксирован, может усложнить соблюдение фискальной дисциплины и стимулировать местные власти к «раздутию» количества получателей; ▪ Уязвимы к политическому влиянию.
Долевые целевые трансферты	Трансферт выделяется на специфическую цель и его размер зависит от объема, уже выделенного на эту цель из местного бюджета	Размер трансферта зависит от расходов, уже выделенных на эту цель из местного бюджета	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Мотивирует местные бюджеты к выделению дополнительных средств на социальные программы. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Усложняет задачу межрегионального бюджетного выравнивания в сфере социальной защиты.

Как показывает Таблица 1, искусство дизайна формулы финансового трансферта на социальную защиту, таким образом, состоит в том, чтобы сбалансировать делегированную степень свободы в отборе получателей и жесткость бюджетных ограничений. Общий принцип при этом состоит в том, что чем меньше местные органы власти могут влиять на критерии отбора получателей, тем труднее им необоснованно завышать их количество, и тем проще и гибче может быть формула трансферта.

- Для примера, если в стране существует программа целевых субвенций, скажем, на каждого ребенка, рассчитывать ее объем и отслеживать правомерность использования с точки зрения центрального правительства достаточно просто, и ограничивать ее максимальный размер для каждого местного бюджета не имеет большого смысла.

- Но чем сложнее становятся критерии отбора получателей, тем больше возможностей возникает на местном уровне превысить ожидаемый размер платежей. Например, для субвенций, учитывающих уровень материального состояния получателя, отбор во многом зависит от субъективного мнения администратора и зачастую подталкивает к завышению количества участников программы и перерасходованию средств.
- Минимизация таких рисков превышения бюджета возможна либо с помощью более сложного мониторинга административных решений, либо путем фиксации бюджетных ограничений (максимального размера финансового трансферта). Например, как будет описано в следующих главах, во всемирно известной бразильской программе «Семейных грантов» (Bolsa Familia), а также в большинстве других программ обусловленных денежных выплат, такой выбор был сделан именно в пользу сложного мониторинга.

Безусловные (в т.ч. блоковые) трансферты

Как было обозначено выше, безусловные трансферты выделяются местным органам власти в строго ограниченном объеме, но с предоставлением значительной автономии в расходовании. Подвидом безусловных трансфертов считаются так называемые «блоковые» трансферты. Блоковыми трансфертами считают средства, выделяемые местным бюджетам на широко определенную, но все же тематически конкретизированную цель: скажем, на образование, здравоохранение или социальную защиту [8].

Основным преимуществом применения безусловных трансфертов в социальной политике является жесткая фиксация их общего объема, что не позволяет местным органам власти необоснованно увеличивать соответствующие расходы (например, манипулируя количеством получателей). Более того, ограниченный потолок безусловного трансферта призван стимулировать к экономному и эффективному управлению программой. Кроме того, в некоторых ситуациях оправданным может быть и дополнительная местная автономия в определении критериев уязвимости и доступа к программе (если, например, профиль уязвимости значительно отличается между регионами страны).

Однако, предоставляя местному уровню практически безусловную автономию в управлении программой, центральное правительство теряет рычаги для удержания единого стандарта услуги и рискует созданием значительных диспропорций в доступе к помощи среди жителей различных регионов. Минимизировать эти риски теоретически возможно с помощью тщательно разработанной формулы безусловного трансферта, в которой можно попытаться учесть экономические различия между регионами, различия в уровне бедности, демографические параметры (размер населения, удельный вес уязвимых групп). Как правило, в области социальной защиты, разработка таких формул является довольно сложной задачей.

Учитывая, что единый стандарт поддержки для каждого уязвимого гражданина является центральной задачей большинства программ социальной защиты, применение безусловных грантов в этой сфере достаточно ограничено. Успешное применение блоковых грантов в этой сфере в основном наблюдается в государствах с высокоразвитыми возможностями учета и обработки социально-демографических данных, поскольку оно требует отладки сложной и надежной формулы расчета верхней границы трансферта. Кроме того, переход на блоковое финансирование социальных программ, как правило, ведет к их сужению и увеличению

диспропорций в доступе к выплатам среди различных регионов. Несколько описанных ниже примеров демонстрируют эти тенденции.

- Блоковый грант с 2004 года применяется в Нидерландах, заменив собой предыдущую систему автоматического долевого финансирования государством 75% расходов на социальные выплаты. Для того, чтобы не смотря на ограниченный бюджет, никто из нуждающихся не получил отказа в помощи, центральное правительство применяет достаточно сложную формулу, которая отличается для городов различного типа и базируется на эконометрическом анализе ряда переменных, которые описывают экономическое, социальное и демографическое положение каждого города. С помощью этого анализа, центральное правительство получает достаточно надежный прогноз количества получателей в каждом муниципалитете. Если местные власти справляются с программой, используя меньшее количество средств, остаток переходит в распоряжение местного бюджета и может быть использован на другие цели. Экономия может быть достигнута, например, с помощью урезания административных расходов либо путем профилактической работы с уязвимыми гражданами, которая помогает им избежать попадания в число получателей пособия или выйти из этого статуса. В то же время, если фактические расходы выходят за рамки бюджета, они должны финансироваться за счет местных налогов и сборов [9].
- Схожая история развития наблюдалась в одной из программ социальной защиты в Канаде. Изначально, многие виды выплат в этой федеративной стране финансировались центральным правительством с помощью долевого трансферта (через автоматическую компенсацию определенной основной доли местных расходов на программу). Однако гибкое бюджетное ограничение приводило к массовому завышению расходов, в результате чего в 1990 г. модель была изменена на ограниченный блоковый грант – сначала для наиболее состоятельных провинций, а в последствии – для всей страны. В течение следующего десятилетия, размер этого трансферта только уменьшался и в 1995 г. все финансирование социальной защиты было объединено в единый безусловный трансферт на здравоохранение и социальную поддержку, даже без условия расходовать его бюджет на социальную защиту. Таким образом, программа была практически полностью децентрализована, что привело к значительному уменьшению величины выплат и росту различий в доступе к социальной защите между регионами. В то же время, многие провинции были вынуждены ввести более активные инициативы по привлечению уязвимых граждан к трудоустройству и другие меры экономии средств, которые до сих пор являются предметом политических дебатов [10].
- Албанский опыт также можно считать примером ограничивающего влияния блокового финансирования на доступ к выплатам, а также сложностей в разработке адекватной формулы в условиях менее развитой системы статистического учета. В начале 1990х в Албании была введена программа социальной поддержки «Ndihme Ekonomika» («Экономическая помощь») для малообеспеченных семей. Заявления и документы на получение выплат собирали местные администрации, но финансирование автоматически предоставлялось из центрального бюджета. В отсутствие каких-либо стимулов к добросовестной проверке документов, местные органы власти начали системно и масштабно завышать объемы требуемых средств. В 1994 г., правительство заменило подход на блоковый грант, но подбор корректной формулы оказался практически непосильной задачей, в результате чего доступ к программе среди граждан зажиточных и

политически значимых регионов оказалось значительно выше в сравнении с остальной частью страны. Чтобы исправить ситуацию, было решено оставить блоковое финансирование программы, но значительно усилить автономию местного уровня в ее администрировании: местные власти получили право самостоятельно устанавливать минимальный объем пособия, а также оставлять в местном бюджете 50% сэкономленных средств. Результатом этих реформ стало, с одной стороны, значительное сужение этой программы как таковой: полную поддержку продолжили получать только некоторые граждане, для остальных же она была значительно сокращена. В то же время, эти оставшиеся средства начали распределяться с очень высокой степенью адресности, поскольку местные власти получили стимул к использованию своей близости к получателю для максимально точной проверки востребованности социальной поддержки [11].

Целевые (в т.ч. долегие) трансферты

Определяющей чертой целевых трансфертов является их привязка к конкретному направлению расходования и, как правило, к ряду отдельных условий, необходимых для выделения средств. Условиями могут быть различные параметры программ, типы расходов, а также результативность предоставления оплаченных с помощью целевого трансферта услуг. Подвидом целевых трансфертов считаются долегие трансферты, которые предполагают выделение местной властью определенной доли в общем финансировании программы. [8]. Как уже обсуждалось, общий объем целевого трансферта может быть как четко зафиксированным, так и гибким.

Целевой трансферт, выделяемый в расчете на одного получателя, без жесткого ограничения верхней границы общего бюджета программы, является наиболее распространенным методом финансирования социальных выплат в большинстве стран. Как правило, расчетная величина выделяемого трансферта на одного получателя примерно равна среднему размеру выплат, увеличенной на предполагаемую стоимость администрирования.

Безусловно, это создает значительный стимул к «раздутию» бюджета, и поэтому требует параллельного использования специальных методов административного контроля над решениями местной власти относительно включения получателей в программу. На данный момент существует значительное количество инновационных подходов к организации такого контроля и мотивирования к повышению эффективности, кратко описанных ниже.

- В первопродходческой бразильской программе «Семейных грантов» (Bolsa Familia) для контроля и стимулирования эффективности решений местной власти применяется специальная система мониторинга результатов работы программы. Каждый орган местной власти, участвующий в программе, оценивается центральным министерством исходя из четырех критериев: качества данных при отборе получателей, своевременности пересмотра участников, а также посещаемости детьми школ и медицинских учреждений. Результат проверок в свою очередь непосредственно влияет на объем надбавки, выделяемой для каждого местного бюджета на администрирование этой программы.
- Элементы анализа результативности социальных программ в принятии решения о размере межбюджетного финансирования присутствуют в большинстве стран ОЭСР. Такой подход употребляется не только для программ социальных выплат, но и для других инициатив в социальной защите - например, для инструментов стимулирования рынка труда. Для мониторинга результатов в любой из программ социальной защиты должен быть

специально разработан набор показателей результативности, а также механизм сбора соответствующей информации. Как правило, такой анализ предполагает периодический частичный аудит соответствующих программ. Результаты анализа могут непосредственно влиять на размер бюджетного назначения либо бюджетных надбавок к программе (как это установлено, например, в США). В то же время, многие страны учитывают результаты проверок только косвенно. Например, системы финансирования центров по трудоустройству в Великобритании и в Канаде предполагает заключение специальных договоров между центральным и местным правительством, заключение и пересмотр которых опирается на аудит результативности [12].

- Инновационный, хотя и довольно сложный, метод контроля за результативностью работы программ с децентрализованным управлением разрабатывается в данный момент в Чили в рамках программы «Солидарность». Социальные выплаты в этой программе сочетаются с предоставлением целого пакета дополнительных услуг, индивидуально подобранных для каждого участника программы специально прикрепленным социальным работником. Эти услуги могут включать юридическую, медицинскую и психологическую помощь. Важно, что каждый участник программы должен заключить контракт, содержащий десятки условий, которые он должен исполнять со своей стороны, под постоянным контролем социального работника. Расходы на заработную плату таких социальных работников на данный момент составляют около 34% всего бюджета программы, однако первые исследования показывают, что такое решение позволяет значительно ускорить социальную реинтеграцию уязвимых граждан. В то же время, центральное правительство проверяет правомерность задекларированных доходов кандидатов программы через централизованные базы данных налоговой администрации [13].
- Осуществление контроля использования целевых трансфертов без анализа качества решений, принятых на местах, намного менее результативен и противоречит своей цели. Например, в Индонезийской программе стипендий для школьников из бедных семей – критерии отбора учеников полностью зависели от специально созданных местных комитетов. Чтобы избежать излишних трат, центральное правительство оставило такую свободу, но ограничило общее количество стипендий, которые мог выдать каждый бюджет за счет центрального трансферта. Практически, это означало переименование программы в статус блокового финансирования, но с урезанием равенства в праве каждого ребенка, соответствующего критериям стипендии, на право в ее получении.
- Еще один способ снизить мотивацию местных органов власти к завышению количества получателей состоит в том, чтобы обязать их со-финансировать из местного бюджета некоторую долю каждой выплаты. Однако такие решения предполагают, что между регионами не существует экстремальных различий в финансовых возможностях и общий уровень местных доходов достаточно велик.

Какие функции в сфере социальной защиты эффективнее исполнять на местном уровне?

В распределении конкретных задач в процессе осуществления социальных выплат между представителями власти разных уровней возможен широкий спектр решений. Оптимальный выбор зависит от ряда факторов, кратко перечисленных ниже.

- **Возможности для экономии на масштабе.** Администрирование социальных выплат – это процесс, который часто выигрывает от большого масштаба, поскольку стоимость многих задач практически не меняется независимо от количества людей (получателей выплат), на которых эти задачи направлены. Именно поэтому многие страны и международные организации рекомендуют в максимальной мере оставлять большинство таких «масштабных» функций для исполнения именно на центральном уровне, и поручать их местным органами власти только тогда, когда это имеет конкретный экономический и административный смысл. Для этого процесс предоставления услуги рекомендуется аналитически расщеплять на отдельные подзадачи, и для каждой из них определять целесообразность передачи на более низкий уровень. При этом не все решения могут оказаться однозначными, и децентрализация многих функций может нести в себе как преимущества, так и недостатки. Например, централизация ответственности за разработку и поддержание баз данных может удешевить эту задачу и облегчить контроль качества, но, в то же время, некоторая гибкость в управлении базами данных на местном уровне открывает возможности по интеграции их с другими местными системами и процессами, и может оказаться полезной.
- **Административные возможности на местах.** Объем задач должен быть пропорционален возможностям, и исполняющие органы на местном уровне не смогут исполнять возложенные на них задачи, если не будут иметь соответствующих навыков, технических ресурсов, а иногда и структурных возможностей.
- **Прозрачность и четкость.** Успешные примеры распределения функций между уровнями власти в исполнении программ социальной защиты на сегодняшний день объединяет не столько конкретный рецепт объемов задач на каждом уровне, сколько неизменное требование сформулировать эти задачи четко и прозрачно. Каким бы ни было решение о роли местных администраторов, они должны четко понимать границы своих полномочий и уверенно применять их, не опасаясь накладок и дублирования.
- **Контроль отстающих.** Неизбежным результатом администрирования программы социальной защиты через местные органы власти всегда является некоторый разброс в том, насколько успешно они справляются с поставленными задачами. Важным элементом системы является изначальное решение о том, как будет учитываться этот разброс на уровне центрального правительства. Выбор при этом возможен между жестким непосредственным контролем и более гибким стимулированием (например, через надбавки, зависящие от успешности администрирования, как в бразильской программе “Bolsa Familia”, либо через специальные программы распространения подходов более успешных регионов).

Примеры внедрения и межбюджетного финансирования денежных социальных пособий

Полное делегирование социальной защиты на местный уровень

Поддержка гарантированного социального минимума в Латвии

Цель	Поддержка минимального уровня благополучия граждан с низким уровнем доходов
Метод	Отбор участников основан на ряде критериев. Кандидаты должны постоянно проживать в стране, совокупный доход их семьи за последние три месяца не должен превышать установленного порога (в 2004 г. – 52 доллара США), а стоимость всей собственности домохозяйства должен быть меньше установленной суммы с учетом количества членов семьи.
Период	Программа была начата в 1999 году и продолжала функционировать по состоянию на 2007 г.
Размер и охват	В 2004 г. объем расходов на программу составил 0.1% ВВП Латвии и охватывал 2.4% населения страны.
Роль центрального и местного уровней власти	Полная автономия местных органов власти в финансировании и администрировании программы.
Результат	Осуществление этой программы было связано с рядом проблем, вызванных ее чрезвычайной децентрализацией. Несмотря на сравнительно небольшой размер страны, различия в уровне жизни между ее регионами очень значительны (уровень бедности в 2004 году составлял 4% в Риге и 12% в Латгале). Полное делегирование программы на местный уровень привело к тому, что финансирование социальных выплат в зажиточных регионах оказалось намного выше, чем в более бедных. В итоге, более 40% всех выделяемых на социальную поддержку средств уходило на поддержку людей, живущих в Риге, несмотря на то, что в целом уровень жизни в этом городе ощутимо выше, чем в других городах и районах [14].

Финансирование с помощью безусловного трансферта

Национальная программа социальной поддержки в Нидерландах («Alegemene Bijstandswet»)

Цель	Денежная поддержка попавших в крайне затруднительную финансовую ситуацию
------	--

Метод	<p>Пособие выделяется семьям с низким уровнем дохода, величина которого (учитывая стоимость имущества) оценивается специальной комиссией. Специальные условия применяются для одиноких родителей и людей, живущих отдельно (учитывая, что стоимость отдельного проживания в расчете на одного человека выше, чем для людей, живущих в семье). Определение критериев постоянно оттачивается: например, в 2012-2013 гг. в соответствующие законы были внесены поправки, уточняющие характер родства тех родственников, чье имущество учитывается при анализе уровня бедности кандидата на пособие [15].</p>
Период	1965 – до сегодняшнего дня
Размер и охват	<p>Количество участников программы в последние десятилетия постепенно уменьшалась. По состоянию на 2006 год, программа охватывала около 1.8% населения страны [15].</p>
Роль центрального и местного уровней власти	<p>Программа финансируется за счет центрального бюджета, но администрируется городскими и районными отделениями социального обеспечения. Средства из центрального бюджета поступают на местный уровень в виде блокового трансферта, величина которого рассчитывается по количеству получателей с учетом ряда дополнительных социально-экономических характеристик каждого муниципалитета.</p>
Результат	<p>Опыт Нидерландов считается примером того, как отсутствие верхнего ограничения бюджета программы социальных выплат охлаждает стремление местных органов власти работать над уменьшением количества получателей. Изначально, доля финансирования государством этого трансферта составляла 90%, и когда она была сокращена до 75% (а четверть средств пришлось предоставлять муниципалитетам), исследования показали, что местные органы власти начали намного активнее помогать жителям справиться с трудностями без вовлечения в программу. Примечательно, что в 2004 году этот стимул был расширен дополнительно: для местных властей было введено дополнительное условие расходовать часть выделяемого бюджета не на социальные выплаты, а на параллельные программы содействия трудоустройству. Это привело к внедрению успешных новых подходов по трудовой активизации населения и снизило частоту завышения социальных бюджетов [14]. Кроме того, в 2004 году автоматическая компенсация 75% выплат центральным бюджетом была заменена на блоковый грант, рассчитанный на основе эконометрического прогноза количества получателей. В случае превышения суммы блокового гранта, недостающие для выплат средства должны быть изысканы местным бюджетом самостоятельно; в случае же экономии, остаток трансферта остается в распоряжении местного бюджета. [9]</p>

Продовольственная субсидия для сирот в Индонезии («Bahan Bakar Minyak, BBM»)

Цель	Компенсация продовольственных расходов, возросших в результате повышения цен на энергоносители после Азиатского кризиса 1998-99 г.
Метод	Одна из многих субсидий, введенных после начала финансового кризиса 1998-99 гг. в Индонезии состояла в предоставлении денежных пособий на детей, пребывающих на воспитании в стационарных образовательных учреждениях. Установленный размер денежного пособия полагался к выплате в расчете на одного ребенка, независимо от того, является ли учреждение государственным, частным или благотворительным.
Период	С 2001 г. до сегодняшнего дня (модифицированная, в т.ч., в ходе реформы 2006 г.)
Размер и охват	Согласно данным Министерства социальных дел Индонезии, по состоянию на 2007 год, программа BBM охватила 33 провинции, включая 395 районов и муниципалитетов, и была выдана 4503 интернатным заведениям с общим количеством воспитанников более 128 тысяч, что составило многократное увеличение по сравнению с 2003 годом [16].
Роль центрального и местного уровней власти	Программа осуществляется под руководством центрального Министерства Социальных Дел и финансируется из центрального бюджета. Несмотря на то, что размер выплаты на одного ребенка унифицирован, общий размер трансферта, передаваемого в каждый регион, ограничен и принцип его расчета крайне непрозрачен. Отбор учреждений, участвующих в программе, осуществляется органами местной власти. Одним из главных критериев при этом является наличие в учреждении определенного минимального количества детей.
Результат	Программа BBM признана не только неэффективной, но и крайне пагубной для благосостояния детей в Индонезии. Непрозрачный подход к ее расчету никак не способствует повышению равенства между детьми, проживающими в различных регионах страны и даже равному доступу к этим ресурсам детей одного и того же региона. Однако наихудшим результатом этой политики стало его влияние на организацию ухода над детьми, лишенными родительской опеки. Перспектива получения финансового пособия в расчете на одного ребенка стала могучим стимулом к распространению стационарных учреждений в стране и радикальному увеличению количества их воспитанников. Во многих случаях, новообразованные интернаты рекрутировали новых воспитанников, изымая их из вполне полноценных семей и переводя в худшие условия содержания, зачастую чреватые риском эксплуатации и насилия [17].

Программа поддержки гарантированного жизненного уровня для городских жителей в Китае («Di Bao»)

Цель	Поддержка городского населения, оказавшегося за чертой бедности вследствие структурных реформ последних лет
------	---

Метод	Участниками программы считаются все жители с городской пропиской, доход которых не превышает определенного порога, который устанавливается на муниципальном уровне. Таким образом гарантируется «минимальный жизненный уровень» гражданина в этом городе. Отбор производится на основании собственного декларирования доходов, но с последующей проверкой косвенных признаков благосостояния (наличия товаров длительного потребления, жилищных условий и т.д.). Отбор также включает публикацию имен участников и механизм апелляции [18].
Период	С 1993 г. (программа началась в Шанхае и была распространена на национальный уровень) [18].
Размер и охват	По состоянию на 2003 г., программой было охвачено 6% городского населения Китая. Расходы на программу составили на тот момент около 0.1% ВВП страны [18].
Роль центрального и местного уровней власти	Программа осуществляется под руководством центрального Министерства гражданских дел и финансируется из центрального бюджета. Однако принцип расчета трансфертов в отдельные регионы крайне непрозрачен и почти ежегодно изменяется [14].
Результат	<p>Реальное влияние этой программы на уровень жизни уязвимых граждан плохо изучен. Некоторые исследования указывают на то, что участники программы склонны оставаться в зависимости от нее слишком долго (подтверждая, таким образом, эффект вытеснения стимула к трудоустройству). Адресность программы вызывает сомнения: с одной стороны, ошибки включения этого подхода малы (почти все пособия выдаются беднейшим гражданам), но ошибки исключения велики – около $\frac{3}{4}$ людей с доходами ниже пороговой остаются вне покрытия этой программы. Соответственно, влияние программы на снижение бедности тоже достаточно невелико [18].</p> <p>Учитывая непрозрачность и изменчивость в распределении трансфертов между регионами, результаты программы крайне различны в разрезе территорий. Некоторые из провинций вообще не получают перечислений на эту программу, в то время как другие (наибеднейшие) получают значительные средства. В то же время, доступ к финансированию крайне непредсказуем, что усложняет финансовое планирование и пагубно влияет на результат программы [14].</p>

Финансирование с помощью целевого трансферта

Программа «Семейных грантов» в Бразилии («Bolsa Familia»)

Цель	<p>Программа предполагает одновременное достижение нескольких целей:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Снижение уровня бедности в краткосрочной перспективе через предоставление немедленной финансовой поддержки, - Усиление человеческого капитала через расширенный доступ к образованию,
------	---

	правильному питанию и медицинским услугам.
Метод	<p>Участниками программы могут быть семьи с месячным доходом ниже порога бедности (около 56 долл. США) (отдельные условия также существуют для семей, живущих за порогом крайней бедности - ежемесячный доход ниже 28 долл. США). Программа позволяет выдачу денежного пособия, получение которого зависит от исполнения ряда условий. Эти условия включают обязательную вакцинацию детей, регулярное посещение ими школы, исполнение ряда медицинских требований (в том числе – особенных требований для беременных и кормящих матерей), посещение образовательных программ по правильному питанию. Кроме того, более строгие критерии по посещению школы и специальных занятий выдвигаются к семьям с детьми, для которых существует особый риск вовлеченности в тяжелые формы труда [19].</p> <p>По возможности, пособие выдается женщине и перечисляется на специальную карту, выданную государственным сберегательным банком. Имя каждого участника программы и величина полученного его/ее семьей пособия указывается на веб-сайте программы в открытом доступе [19].</p>
Период	С 2003 г. – до сегодняшнего дня
Размер и охват	В 2006 году величина программы оценивалась в 0.5% ВВП или 2.5% бюджета страны и охватывала около 24-26% населения Бразилии.
Роль центрального и местного уровней власти	<p>Многоуровневая система администрирования «Bolsa Familia» является достаточно сложной (во многом, это объясняется сложностью самой системы государственного управления в Бразилии, основанной на федеративном устройстве со значительной автономией и различиями между отдельными муниципалитетами).</p> <p>«Bolsa Familia» - это федеральная программа, основная часть которой контролируется и финансируется центральным правительством из федерального бюджета. Роль органов местного самоуправления очень важна, но она сводится к администрированию программы. В частности, местные органы власти отвечают за регистрацию кандидатов, сбор и проверку информации об их доходах и исполнению условий программы (в том числе с помощью организации партнерства на местном уровне со школами и больницами). Вся эта информация консолидируется на центральном уровне, и решение об участии каждой семьи в программе принимается Министерством социального развития. Кроме того, аудит программы осуществляют три центральных органа финансового контроля.</p> <p>Организация программы включает целый ряд специальных методов контроля эффективности. В частности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Партнерство между центральным Министерством социального развития и каждым муниципалитетом устанавливается через индивидуальные меморандумы о взаимопонимании, которые четко описывают ответственность сторон, процедуры аудита и пр.; - Эффективность администрирования программы муниципальными органами власти оценивается с помощью специального количественного индекса. Органы власти, демонстрирующие высокую эффективность, получают финансовое поощрение (дополнительные средства на административные расходы);

	<p>отстающие муниципалитеты получают дополнительное обучение и организационную поддержку;</p> <p>- Программа включает ежегодную специальную премию «За инновационные подходы в «Bolsa Familia»», которая поощряет обмен опытом и обучающие взаимные визиты между муниципалитетами;</p> <p>- Регулярные публикации передового опыта в администрировании программы в виде конкретных практических случаев и рекомендаций, с целью ее постоянного улучшения [14].</p>
Результат	<p>«Bolsa Familia» - одна из самых первых и самых известных программ обусловленных социальных выплат в мире. К ее успехам относят значительное снижение бедности в Бразилии, ощутимую активизацию рынка труда, рост зарплат и улучшение гуманитарных показателей. В том числе была резко увеличена посещаемость детьми школы и, наоборот, ограничена практика вовлечения детей в тяжелый труд. Также улучшились показатели детского развития и питания. Согласно исследованиям ПРОООН, около 80% ресурсов «Bolsa Familia» направляются в бюджеты семей с доходом ниже половины минимальной заработной платы. Это исследование также обнаружило, что в общем снижении неравенства в Бразилии начиная с 2001 г, 20% результата объясняется действием «Bolsa Familia».</p> <p>Многие страны сегодня стараются повторить опыт Бразилии, в том числе через попытки внедрить похожие инструменты поощрения эффективности (аудит местных органов власти с помощью количественных индикаторов и финансовая стимуляция положительных достижений, премии за инновационные подходы, прозрачность потоков информации и принятых решений).</p>

Программа развития бедных семей на Филиппинах («Pantawid Pamilyang Pilipino Program», 4P)

Цель	Улучшение благосостояния и гуманитарное развитие уязвимых семей
Метод	<p>Денежное пособие семьям с низким уровнем доходов в случае исполнения ряда критериев, в т.ч. регулярное посещение детьми школы, вакцинация и медицинское наблюдение. Участниками программы могут быть семьи из специально определенных бедных районов с детьми в возрасте до 14 лет [20].</p> <p>Отбор участников осуществляется в три этапа:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Сначала, на центральном уровне, правительство выбирает 20% наибогачейших провинций, основываясь на данных репрезентативных опросов о доходах и расходах домохозяйств. Кроме этого, выборка включает шесть самых бедных провинций каждого региона и девять наибогачейших муниципалитетов. - На втором этапе, в каждой из отобранных провинций избираются самые бедные муниципалитеты (также на основе статистических данных). - На третьем, завершающем этапе, в отобранных муниципалитетах отбираются наибогачейшие домохозяйства. <p>Этот отбор производится с помощью специальной компьютеризированной базы</p>

	<p>данных на основании оценки ряда косвенных признаков: наличия в домохозяйстве предметов долговременного пользования, типа жилья, уровня образования, качества санитарных условий и водоснабжения. Списки отобранных семей проверяются с помощью специально созданных общественных комитетов [21].</p>
Период	С 2007 г. до сегодняшнего дня
Размер и охват	<p>С момента внедрения (изначально – в виде эксперимента), программа «4Р» стремительно расширялась и на сегодня является одним из самых многообещающих и быстро растущих инструментов социальной поддержки на Филиппинах. Особенно стремительно программа расширилась начиная с 2008 г. в ответ на социальные потрясения, связанные с экономическим кризисом. По состоянию на 2011, она уже насчитывала 1 млн участников [20]. По текущей информации правительства Филиппин, на сегодня программа внедряется в 17 регионах страны и включает более 3 млн человек (около 3% населения).</p> <p>По состоянию на 2012 год, объем расходов на программу «4Р» составлял около 0.1% ВВП страны [21].</p>
Роль центрального и местного уровней власти	<p>Программа осуществляется центральным Министерством социальной защиты в партнерстве со специально созданным наблюдательным советом, в который входят представители других ключевых министерств (образования, здравоохранения, местного самоуправления). Финансирование программы осуществляется полностью за счет центрального бюджета.</p> <p>Роль местных органов власти состоит в мониторинге исполнения участниками программы ее условий и критериев. Кроме того, местные органы власти отвечают за создание и поддержание баз данных по учету получателей пособия (хотя этот процесс и строго контролируется центральными министерствами).</p>
Результат	<p>Программа «4Р» признана самым многообещающим инструментом социальной защиты на Филиппинах. Отбор участников для получения пособия является прозрачным и подотчетным, достигая значительной степени адресности. Кроме того, программа показывает значительное влияние на посещаемость школ детьми из уязвимых семей, а также стимулирует родителей посещать специальные занятия по общению и воспитанию детей [5].</p> <p>Примечательно, что партнерство центрального и местного уровней власти в области социальной защиты на Филиппинах ощутимо укрепилось именно благодаря внедрению программы «4Р». Сильнейшая децентрализация полномочий во многих социальных секторах на Филиппинах в последние годы ослабила возможности для влияния на политические решения муниципалитетов и усложнила внедрение центральной политики на местном уровне.</p> <p>Деконцентрированная схема социальной поддержки стала одним из механизмов нового взаимодействия: местные политики остаются подотчетными своим избирателям в выборе участников программы, но зависят от центрального бюджета в ее финансировании (что стимулирует их к прозрачному и дисциплинированному администрированию) [22].</p>

Программа «Возможности» в Мексике («Oportunidades»)

Цель	Денежная поддержка попавших в крайне затруднительную финансовую ситуацию и стимулирование более активного школьного образования и использования медицинских услуг.
Метод	Программа предоставляет ряд обусловленных денежных пособий для семей с низким уровнем доходов при соблюдении ряда условий, в т.ч.: регулярное посещение школы детьми и успешное окончание ими средней школы, улучшенное питание для детей младшего возраста, обязательное медицинское наблюдение беременных и кормящих матерей, а также посещение ими образовательных медицинских мероприятий. Как и в случае Бразильской «Bolsa Familia», непосредственными получателями денежного перевода являются матери.
Период	С 1997 г. – до сегодняшнего дня (в 2002 г. программа была реформирована и расширена, поглотив свою предыдущую версию - «Progresa»).
Размер и охват	По состоянию на 2007 г., расходы на программу составили 0.4% ВВП Мексики. Охват программы – около 23% населения страны.
Роль центрального и местного уровней власти	«Oportunidades» - пример крайне централизованной программы социальной помощи. Финансирование и управление программой осуществляется центральным правительством, которое также в значительной мере отвечает за отбор участников. Одной из причин такого решения была политическая структура органов власти в Мексике, которая предполагает избрание мэров только на один период и не подкреплена сильной платформой в виде постоянных государственных служащих на местном уровне (текучесть кадров в местных органах в стране очень велика). В результате, передача значительных административных полномочий на местный уровень в этой стране затруднительна [14].
Результат	Программа «Oportunidades» достигла высокой степени адресности и считается весьма успешной как в борьбе с бедностью, так и в улучшении охвата уязвимых граждан образовательными и медицинскими услугами.

Программа льготной покупки продуктов в США («Supplemental Nutrition Assistance Program - SNAP», в прошлом - «Food Stamp Program»)

Цель	Поддержка граждан с низким уровнем доходов
Метод	<p>Перечисление средств уязвимым гражданам с помощью специальных пластиковых карт (ранее для этого использовались специальные бумажные талоны).</p> <p>Отбор участников включает ряд критериев: уровень дохода (не выше 130% черты бедности, установленной на федеральном уровне); стоимость имущества (не выше 2000 долл. США); нагрузка арендных и коммунальных платежей на бюджет домохозяйства (не ниже 30%). Для семей с людьми старше 60 лет и людьми с</p>

	<p>инвалидностями, действуют специальные правила отбора.</p> <p>Размер пособия зависит от размера семьи, а также ее доходов и расходов.</p> <p>Средний месячный размер пособия подлежит индексации и в 2011 году составил 134.21 долл.США [23].</p>
Период	С 1939 г. до сегодняшнего дня, со значительными модификациями.
Размер и охват	<p>Стоимость и охват программы значительно вырос в период после начала кризиса в 2008 г (с 28.6 млрд долл. США в 2005 г до 76.6 млрд долл. США в 2013 г.). На сегодняшний день, ее размер составляет около 0.5% ВВП страны.</p> <p>По состоянию на 2013 г., программа охватывала около 15% населения США [23].</p>
Роль центрального и местного уровней власти	<p>Программа в полном объеме финансируется за счет федерального (центрального) бюджета (Министерством сельского хозяйства), но определение участников осуществляется на местном уровне управлениями социальных услуг для детей и семей каждого штата. При этом центральное правительство ведет тщательный надзор за процессом отбора местными властями во избежание ошибок и коррупции. Такой контроль производится путем выборочных проверок: ежемесячно каждый штат пересматривает определенное количество случайно решений о субсидиях (положительных и отрицательных) на предмет их правомерности, и около 30% этой выборки дополнительно проверяется на центральном уровне. Количество обнаруженных ошибок влияет на рейтинг каждого штата; причем штаты с наилучшим рейтингом получают дополнительные финансовые ресурсы на административные издержки, а системно отстающие органы власти подвергаются штрафам в федеральный бюджет.</p>
Результат	<p>Программа SNAP является важнейшим инструментом социальной поддержки в США, и в частности была признана успешной в преодолении последствий кризиса 2008-2009 гг.</p> <p>Не смотря на изначальную цель поддержки продовольственного благополучия, только часть полученных по «талонам» средств тратится на еду, и исследования показывают, что влияние программы на рацион уязвимых семей в целом незначительно. Это связано с тем, что получение пособия никак не связано с условиями соблюдения определенных стандартов питания. В связи с этим, на данный момент внедряется ряд пилотных проектов с целью разработки новых подходов для программы SNAP (например, одна из идей состоит в предоставлении 30% скидки участникам программы на покупку с помощью «талонов» более полезных для здоровья продуктов – овощей, фруктов, рыбы и продуктов без добавления сахара, жира или соли) [23].</p>

Программа «Солидарность» в Чили («Chile Solidario»)

Цель	Поддержка крайне бедных и уязвимых семей.
Метод	Программа распространяется на домохозяйства, живущие за чертой крайней бедности, чьи доходы проверяются методом косвенной оценки. Финансовые

	показатели сверяются с данными налоговой администрации. К каждому участнику программы приписывается социальный работник, который разрабатывает специальный список условий и мероприятий, обязательных к выполнению членами семьи. Об участии в программе и исполнении этих условий подписывается индивидуальный контракт, подлежащий постоянному мониторингу со стороны социального работника. Участники программы получают как социальную выплату, так и поддержку в наиболее необходимых для него сферах (юридические консультации, трудоустройство, психологическая помощь, медицинские услуги, образование). Денежные выплаты перечисляются матерям, участие в программе ограничено до 5 лет.
Период	С 2002 г.
Размер и охват	По состоянию на 2003 г., размер программы составил 0.02% ВВП страны и охватывал около 6% населения [14]. К 2007 году объем финансирования был увеличен до 0.1% ВВП [24], к 2012 году – до 0.18% ВВП. При этом охват населения возрос до 8% [13].
Роль центрального и местного уровней власти	Программа финансируется центральным бюджетом. Ежегодно решением парламента устанавливается количество получателей и общий объем трансферта. Выплаты осуществляются Министерством Социального планирования, но администрирование полностью децентрализовано на местный уровень. Районные представительства министерства принимают и рассматривают заявки на участие и нанимают социальных работников. При необходимости оказания участнику программы медицинских или образовательных услуг, Министерство Социального планирования переводит эти средства непосредственно в соответствующие органы. 34% бюджета программы составляют административные расходы, которые в основном отражают заработную плату социальных работников [13].
Результат	Результаты работы этой программы до сих пор изучаются. С одной стороны, включение психологической помощи в пакет социальной поддержки расширило участие уязвимых семей в общественной жизни, потреблении услуг и рынке труда. Также были значительно улучшены показатели состояния здоровья. С другой стороны, влияние на уровень их жизни и доходов не было однозначно доказано [25]. Межбюджетное администрирование программы на первых этапах ее осуществления было связано со сложностями, учитывая ее достаточно комплексный механизм. В последствии, для надзора и координации этой программы была создана специальная должность на высшем уровне центрального правительства [13].

Программа гарантирования трудоустройства в сельской местности имени Махатмы Ганди в Индии

Цель	Усиление экономического потенциала домохозяйств в сельской местности путем
------	--

	предоставления каждому домохозяйству гарантированного трудоустройства на протяжении 100 трудовых дней в году с оплатой на уровне национального минимума. Дополнительной целью программы является развитие сельских территорий, а также навыков местных органов власти в области экономического планирования.
Метод	Каждый доброволец, проживающий в сельской местности, получает право на оплачиваемое рабочее место в радиусе 5 км от своего поселка в течение 100 дней в году. Рабочее место должно быть предоставлено в течение 15 дней с момента подачи заявления. В случае неспособности органов власти предоставить такую работу, кандидат имеет право на получение компенсирующего социального пособия [26]. Как минимум треть выделенных рабочих мест должна быть заполнена женщинами. Согласно законодательству, рабочие места женщин должны быть оборудованными помещениями для ухода за детьми, хотя на практике это требование соблюдается лишь в 20% случаев [13].
Период	С 2006-2007 гг. по сегодняшний день.
Размер и охват	По некоторым оценкам, программа имени Махатмы Ганди является самой масштабной программой социального трудоустройства в мире, предоставляя рабочие места для 48 миллионов граждан, что составляет 26% всех сельских домохозяйств Индии. По состоянию на 2012-2013 гг., бюджет программы составлял 0.28% ВВП страны [13].
Роль центрального и местного уровней власти	Основную часть расходов на осуществление программы несет центральный бюджет, который оплачивает 100% зарплат неквалифицированных сотрудников, нанятых в рамках программы, 75% зарплат квалифицированных сотрудников, а также значительную часть административных расходов [26]. В целом, выплаты зарплат составляют около 60% всего бюджета программы [13]. Финансирование выделяется из бюджета центрального Министерства Сельского развития. Администрирование осуществляется через совместную схему с участием всех уровней власти, а именно: власти штатов готовят проекты трудоустройства на своих территориях, которые включают оценки потребности в рабочей силе и бюджеты на выплату зарплат. Рабочие планы в рамках этих проектов должны быть согласованы с каждым районом. Не смотря на решающее участие местных чиновников в разработке и осуществлении этих программ, собственно выплата зарплат осуществляется непосредственно из центрального бюджета на банковские счета или почтовые отделения получателей. Для координации и надзора за осуществлением программы на национальном уровне создан Центральный Совет по гарантированному трудоустройству, в стране действует горячая линия для регистрации жалоб. Каждый штат обязан проводить ежеквартальную проверку мест гарантированного трудоустройства, сельские советы также обязаны следить за исполнением работ и оповещать жителей о результатах работы программы.
Результат	Программа имени Махатмы Ганди достигла значительных успехов в повышении уровня жизни и показателей человеческого развития сельского населения. В частности, среди женщин значительно улучшились показатели питания, частота

	<p>обращений за медицинской помощью в случае болезни. Высокое число женщин среди участников программы само по себе оказалось успехом, который стал возможен из-за особой привлекательности программы для женщин (учитывая постоянность трудоустройства, близость к дому, и престижность работы в государственном секторе).</p>
--	--

Библиография

- [1] Н. Назарбаев, *Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда*, 2012.
- [2] Н. Назарбаев, *Стратегия "Казахстан - 2050": Новый политический курс состоявшегося государства*, 2012.
- [3] J. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Penguin, 2013, p. 560.
- [4] J. Stiglitz, «The global crisis, social protection and jobs,» *International Labour Review*, т. 148, pp. 6-13, 2009.
- [5] Y. Dzhygyr, K. Maynzyuk и L. Joshua, *Social Welfare Budgeting for Children and Families in the EAP region*, 2012.
- [6] United Nations, *The Global Social Crisis*, New York, 2011.
- [7] ILO, *Social Security for Social Justice and a Fair Globalization (Report VI)*, Geneva: International Labour Office, 2011.
- [8] R. Boadway и A. Shah, Ред., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2007.
- [9] L. A. Toolsema и M. A. Allers, *Welfare financing: Grant allocation and efficiency*, 2012.
- [10] K. G. Banting, «The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making,» в *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 3d edition ред., Don Mills: Oxford University Press, 2012, pp. 141-164.

- [11] H. Alderman, «Multi-Tier Targeting of Social Assistance: The Role of Intergovernmental Transfers,» в *The World Bank Economic Review*, т. 15, Oxford University Press, 2001, pp. 33-54.
- [12] T. E. Ivory и C. Thomas, *A Review of Best Practices Regarding Performance Based Financing of Regional Employment Offices in OECD Countries*, 2007.
- [13] ILO, *Conditional transfer programmes, poverty reduction and empowerment of women: A comparative analysis*, 2013.
- [14] M. Grosh, C. d. Ninno, E. Tesliuc и A. Ouerghi, *For Protection and Promotion: the Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington, D.C.: The World Bank, 2008.
- [15] M. Blommesteijn и L. Mallee, *Minimum income scheme: Work and Social Assistance Act (The Netherlands)*, 2009.
- [16] Ministry of Social Affairs of the Republic of Indonesia (DEPSOS), Save the Children, UNICEF, *"Someone that Matters": the Quality of Care in Childcare Institutions in Indonesia*, 2007.
- [17] Save the Children, *Keeping Children out of Harmful Institutions: Why We Should Be Investing in Family-Based Care?*, 2009.
- [18] Y. Wang, S. Chen и M. Ravallion, *Di Bao : A Guaranteed Minimum Income In Urban China?*, 2006, p. 45.
- [19] L. Mourão и A. M. d. Jesus, *Bolsa Família (Family Grant) Programme: an analysis of Brazilian income transfer programme*, 2012.
- [20] L. Fernandez и R. Olfindo, *Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program: The Pantawid Pamilyang Pilipino Program (Pantawid Pamilya)*, The World Bank Group; Australian Government Aid Program, 2011.
- [21] A. Weber, *Assessment of the Philippine Social Protection Floor Policies*, Stuttgart: Brot für die Welt, 2012.
- [22] Y. Dzhygyr и K. Maynzyuk, *Strengthening Results Based Monitoring for Child Protection Systems and Programs in EAP region: draft diagnostic report on Philippines*, 2013.
- [23] Center on Budget and Policy Priorities, *Round-up: Everything You Need to Know about SNAP*, 2013.
- [24] F. H. d. I. Guardia, A. Jojman и O. Larranaga, «Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases,» *Estudios de Economía*, т. 38, June 2011.
- [25] S. Cecchini, C. Robles и L. H. Vargas, «The Expansion of Cash Transfers in Chile and its Challenges:

Ethical Family Income,» *Policy International: Research Briefs of the Centre for Inclusive Growth*, August 2012.

[26] Controller and Auditor General of India, *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme: an Overview*, 2013.

[27] ILO, *World Social Security Report 2010/11*, 2011.

[28] J. Arulpragasam, L. Fernandez, Y. Matsuda, R. Olfindo и M. Stephens, *Building Governance and Anti-Corruption in the Philippines' Conditional Cash Transfer Program*, The World Bank Group; Australian Government Aid Program, 2011.