

РАЗМЫШЛЕНИЯ

ОПЫТ НА ОСНОВЕ ОЦЕНОК: ПОДДЕРЖКА СО СТОРОНЫ ПРООН СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия COVID-19 является определяющим глобальным кризисом в области здравоохранения нашего времени, который имеет разрушительные социальные, экономические и политические последствия во всем мире и приводит к трагической гибели людей. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), являясь основным субъектом в системе развития Организации Объединенных Наций, играет важную роль в формировании и стимулировании мер реагирования Организации Объединенных Наций на данный кризис.

Для поддержки мер реагирования ПРООН на COVID-19 Независимое управление оценки (НУО) рассмотрело опыт, извлеченный из предыдущих оценок работы ПРООН в условиях кризиса. Цель заключается в предоставлении рекомендаций на основе фактических данных для национальных отделений ПРООН, которые отвечают на запросы о помощи по поводу пандемии COVID-19: подготовке к ней, реагировании на нее и восстановлении после нее, обращая особое внимание на наиболее уязвимые группы населения.

Этот документ посвящен поддержке управления и является одним из серии информационных продуктов от НУО, посвященных важным областям поддержки со стороны ПРООН стран, находящихся в кризисе.

МЕТОДОЛОГИЯ

Это быстрая оценка фактической информации, призванная обеспечить сбалансированное обобщение оценочных данных, поступивших в [Аналитический ресурсный центр](#) ПРООН за последнее десятилетие. Важным источником были проведенные НУО национальные и тематические оценки, учитывая их независимость и высокий авторитет. Кроме того, были рассмотрены высококачественные децентрализованные оценки, проведенные по заказу страновых отделений. В рамках каждого обзора основное внимание уделялось определению закономерных выводов, заключений и рекомендаций, отражающих соответствующий опыт ПРООН. Анализ подготовлен с целью предложить практическую и своевременную информацию для оказания поддержки директивным органам ПРООН в сфере эффективного реагирования на кризисные ситуации. Этот документ не является исчерпывающим исследованием общей и научной литературы в области кризисного урегулирования.

КОНТЕКСТ

В кризисном реагировании на COVID-19 центральное место занимают эффективные сети социальной защиты и социальной безопасности. Такие меры могут поддержать национальные усилия по обеспечению готовности в укреплении политики, институциональных систем и процессов социальной защиты, которые могли бы снизить

воздействие кризиса на наиболее бедные слои населения, а также удовлетворить потребности в доходах во время кризиса и сразу после него.

ПРООН оказывает поддержку правительствам развивающихся стран в усилении мер социальной защиты по всему миру. Это включает поддержку в разработке действий, связанных с социальной защитой, таких как меры продовольственной безопасности, денежные пособия, программа «Деньги за труд» и другие меры социальной защиты. В этом документе определяются некоторые ключевые уроки, извлеченные из оценки поддержки ПРООН в области социальной защиты в прошлом — с особым акцентом на восстановление и совершенствование систем социальной защиты во время кризисов и после них.

ОБЩИЙ ОБЗОР — НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ

1

Укрепление политики социальной защиты способствует эффективному реагированию на кризис.

2

Ориентация на уязвимые сектора, особенно те, которые создают рабочие места, приносит положительные дивиденды для усилий по социальной защите.

3

Институционализация мер и процессов системы социальной защиты является основой их успеха.

4

Использование технологий в предоставлении социальной защиты повышает ее эффективность и адресность.

5

Применение принципов учета гендерных различий ко всем элементам системы социальной защиты оказывает положительное влияние на ее инклюзивность и эффективность.

6

Широкое партнерство повышает устойчивость мер социальной защиты.

НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ

1

Укрепление политики социальной защиты способствует эффективному реагированию на кризис.

Кризисы и соответствующие меры немедленного реагирования могут стать возможностью для расширения и улучшения существующей политики и систем социальной защиты после восстановления. Это включает наращивание мер реагирования на кризис для улучшения качества и охвата существующих систем в долгосрочной перспективе, повышение готовности к будущим кризисам — например, путем включения мер социальной защиты в стратегию по снижению риска бедствий для поддержки долгосрочной устойчивости и адаптационного потенциала; или меры социальной защиты в рамках национальных программ борьбы с бедностью. После революции и политического кризиса Египет принял политические и институциональные меры для укрепления национальных программ денежных пособий для уязвимых общин, в том числе пожилых людей, инвалидов и семей, живущих в нищете. Аналогичным образом, способствует созданию сетей социальной безопасности национальная политика социальной защиты в Гамбии, Танзании и Белизе¹. Хотя и не в ответ на кризис, Маврикий разработал план Маршалла по борьбе с бедностью и социальной изоляцией на основе комплексного плана социальной защиты и создал национальный социальный регистр для адресной социальной помощи и управления ею². План Маршалла считается нововведением в области социальной защиты в Африке: он включает в себя 39 действенных и дорогостоящих предложений по охвату маврикийцев, живущих в условиях абсолютной нищеты, и охватывает различные меры поддержки, включая денежные пособия, образовательную поддержку, обучение навыкам, трудоустройство, развитие малого бизнеса, социальное жилье и уход за детьми.

2

Ориентация на уязвимые сектора, особенно те, которые создают рабочие места, приносит положительные дивиденды для усилий по социальной защите.

Комплексные меры социальной защиты часто не дают результатов, учитывая связанные с ними расходы. Поэтому в большинстве стран оказывают целевую помощь, предназначенную для уязвимых групп населения. Помимо этого, сектора экономики, наиболее пострадавшие во время кризиса, нуждаются во внимании не только для выживания, но и для сохранения созданных рабочих мест. В прошлом для защиты рабочих мест во время кризиса успешно использовали экономические пакеты и меры социальной защиты, предназначенные для уязвимых секторов. Например, цунами в Индийском океане нанесло серьезный удар по туризму в Таиланде, Шри-Ланке и Индонезии, что впоследствии оказало значительное влияние на наличие рабочих мест и средств к существованию³. Три страны приняли меры по возрождению туристического сектора и снижению воздействия последствий кризиса на зависимые от туризма общины. Успех этих программ был основан на одновременном воссоздании инфраструктуры и субсидиях туристическому сектору, а также на конкретных мерах по ускорению возвращения туристов с помощью привлекательных пакетов услуг.

Перед экономическими потрясениями и кризисами более уязвимы наемные работники и работники теневого сектора; следовательно, ориентация на такие группы должна быть приоритетной. В нескольких странах, например в Индии и Пакистане, важными механизмами адресной социальной помощи являются Национальные программы по созданию рабочих мест, гарантирующие минимальную оплату⁴. Такие программы зарекомендовали себя как эффективные механизмы целенаправленного предоставления денежной помощи во время кризисов. Урок, полученный от поддержки ПРООН в странах, затронутых кризисом, например в Сирии, заключается в том, что необходимы постоянные усилия для обеспечения своевременной помощи через системы социальной защиты бедным домохозяйствам, чтобы лучше справиться с кризисом и минимизировать негативные механизмы выживания, такие как продажа средств к существованию или экстремальные ситуации в виде радикализации молодежи⁵.

3

Институционализация мер и процессов системы социальной защиты является основой их успеха.

Денежные пособия и другие схемы социальной защиты имеют решающее значение для удовлетворения основных потребностей во время кризисного реагирования. Хорошо известно, что денежные пособия / обусловленные денежные трансферты играют важную роль в создании устойчивости, поддержании социальной сплоченности и защите наиболее уязвимых групп населения, особенно на ранних стадиях кризиса. Вливание денежных средств снижает вредные стратегии выживания, которые негативно влияют на долгосрочные возможности и средства к существованию людей, такие как продажа необходимых предметов, недоедание и рост задолженности. Хотя ПРООН поддерживала денежные пособия только в нескольких странах, есть ценные уроки, которые необходимо извлечь. Поддержка со стороны ПРООН денежных пособий в Гаити показывает, насколько важно обеспечить осуществимость проекта, учитывая институциональный потенциал и другие факторы⁶. Например, было установлено, что обусловленные денежные трансферты не являются наиболее подходящим инструментом мер реагирования на ураган Мэтью, поскольку контроль соблюдения условий создает дополнительную нагрузку, задерживающую реагирование. Хотя подотчетность целевого расходования этих средств имеет серьезное значение, опыт Гаити показывает, что следует позаботиться о том, чтобы эти процессы не задерживали реализацию мер и не увеличивали их затраты. Кроме того, опыт Гаити показывает, что в условиях гуманитарного бедствия стратегия, принятая для предотвращения рисков и смягчения их последствий, а также для развития местного потенциала, повышает эффективность денежных пособий.

Институционализация программы «Деньги за труд», особенно в связи с социальной и экономической политикой, помогает уменьшить масштабы человеческих потерь и страданий во время кризисов. Программа «Деньги за труд», хотя и не дает немедленного эффекта, может быть включена в перечень мер социальной

защиты на этапе восстановления. Инициативы ПРООН по выплате наличных за работу в условиях кризиса показывают, что, будучи встроенными в процессы местного развития, результаты становятся более устойчивым фактором повышения уровня жизни и поддержания необходимой инфраструктуры. Новаторским примером этого является компонент социальной защиты в рамках подхода ПРООН «Зхб», который был опробован в таких странах, как Бурунди и Йемен⁷. По сравнению со стандартными программами «Деньги за труд» подход «Зхб» сфокусирован не только на получении немедленного дохода и вливании капитала в местную экономику, но и стимулирует бенефициаров экономить небольшую часть своих доходов для инвестирования в активы или в новый бизнес по окончании программы. Эти программы оказались успешными в содействии социальной сплоченности и стимулировании восстановления местной экономики. Другой важный урок заключается в том, что при использовании денежных средств для стимулирования работы требуют внимания культурные факторы. Поддержка ПРООН в Сирии, Гаити и Йемене указывает на нежелание женщин участвовать в программах «Деньги за труд»⁸. Следует изучить альтернативные варианты расширения доступа женщин к работе и к средствам существования.

В основе большинства социальных и экономических последствий многих кризисов лежит утрата средств к существованию. Интеграция программ социальной защиты с обеспечением средств к существованию дает возможность повысить устойчивость и ускорить посткризисное восстановление. Следовательно, увязывание мер социальной защиты с программами обеспечения средств к существованию может стать возможностью для устранения как краткосрочной уязвимости, так и ускорения долгосрочного восстановления. После землетрясения в Эквадоре в 2016 году и землетрясения в Индонезии в 2018 году, а также в контексте затянувшегося конфликта в Сирии инициативы, связанные с программами «Деньги за труд», были закреплены в программах восстановления поврежденных объектов и социальной инфраструктуры, таких как школы, водопроводные сети и медицинские учреждения.

4

Использование технологий в предоставлении социальной защиты повышает ее эффективность и адресность.

Достижения в области технологий способствуют обеспечению социальной защиты в кризисных ситуациях, например, в форме цифровых финансов. В ответ на кризис, вызванный вирусом Эбола, ПРООН осуществляла денежные переводы для пострадавших в Сьерра-Леоне⁹. Они выполнялись с использованием существующей системы электронных платежей национального телефонного оператора для обеспечения безопасной и эффективной доставки помощи и в то же время для усиления финансовой доступности. Аналогичным образом, использование биометрии и технологии блокчейн в Иордании повысило качество и экономическую эффективность социальной помощи, одновременно сократив возможности для мошенничества, дублирования услуг и нецелевого расходования¹⁰.

Цифровизация играет важную роль в разработке программ мониторинга и адресной социальной защиты. Единый реестр бенефициаров в Малави, который служит и национальным социальным реестром, является примером использования национальной системы идентификации для улучшения адресности и эффективности информационной системы социальной защиты¹¹. В Индии ПРООН поддержала введение в действие Национальной системы Махатмы Ганди по гарантиям занятости в сельской местности, крупнейшей в мире программы гарантий занятости. С помощью созданной системы интерактивных информационных технологий были улучшены отстаивание прав работников и прозрачность схемы¹².

5

Применение принципов учета гендерных различий ко всем элементам системы социальной защиты оказывает положительное влияние на ее инклюзивность и эффективность.

Несмотря на непропорционально большое влияние кризисов на женщин, системы социальной защиты и социальной безопасности еще не уделяют достаточного внимания этому дисбалансу. Поэтому крайне важно сосредоточить внимание на экономических потребностях женщин и ко всем элементам системы социальной защиты применять подход с учетом гендерных различий. Различные социальные и экономические риски, с которыми сталкиваются женщины, требуют принятия мер социальной защиты с учетом гендерных факторов и сетей социальной безопасности. Несмотря на то, что есть примеры, когда женским проблемам и гендерным вопросам уделялось достаточное внимание, например, при учете гендерной проблематики и включении гендерного аспекта в существующую систему социальной защиты в Доминиканской Республике, необходимы более последовательные усилия для улучшения охвата мер социальной защиты¹³.

Во всех кризисных странах, поддерживаемых ПРООН, программы социальной защиты подчеркивают важность понимания контекста, в котором они реализуются, например, в отношении культурных норм, которые накладывают ограничения на работу женщин, многочисленных социальных ролей, которые играют женщины, и динамики гендерного влияния. Крайне важно, чтобы разрабатывались, осуществлялись и контролировались программы социальной защиты, обеспечивающие участие женщин в экономической жизни. Поэтому необходимо применять подход, учитывающий гендерные различия, для анализа, разработки и реализации программ социальной защиты. Ключевым уроком как кризисного, так и некризисного контекста является то, что необходимо предпринимать согласованные усилия для избежания вмешательства гендерных стереотипов в систему социальной защиты женщин.

6 Широкое партнерство повышает устойчивость мер социальной защиты.

Исходя из опыта ПРООН, часто оказывается сложно осуществлять новые программы социальной защиты без опоры на существующие механизмы защиты и прочное местное партнерство. Особенно в период кризиса, когда скорость и расширение социальной помощи приобретают первостепенное значение, лучше всего полагаться на существующие совместные платформы и инструменты между агентствами ООН или между правительством и ООН, которые были тщательно проверены и согласованы с партнерами по реализации. То же самое относится и к посткризисному восстановлению: активы, системы и партнерства, которые были разработаны в рамках немедленного реагирования, дают возможность интегрироваться в национальные структуры социальной защиты для обеспечения долгосрочной устойчивости. Хотя признается важность сотрудничества, международная кооперация на национальном уровне остается в силе. Например, усилия ПРООН по укреплению социальной защиты в таких странах, как Ангола или Гватемала, потерпели неудачу из-за нехватки общих ресурсов и партнеров¹⁴.

Потенциалом для продвижения инициатив социальной защиты обладают инвестиции частного сектора. Опыт национальных программ ПРООН показывает, что одни лишь правительственные меры не могут обеспечить должную социальную защиту, и что большое значение имеет вклад частного сектора. Частный сектор и социальная защита дополняют друг друга, но задействовать их необходимо систематически. Например, считается, что частное страхование дополняет усилия правительства в этой области. Как показано, значительный потенциал имеет участие частного сектора для создания рабочих мест и укрепления источников существования. Программы ПРООН, хотя и не в области социальной защиты, показывают, что возможно участие частного сектора в повышении уровня жизни в условиях кризиса. В Судане участие частного сектора в солнечной энергетике трансформировало источники существования для сельского хозяйства¹⁵.

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

¹ См. обзор в издании ПРООН [Leaving No One Behind: A Social Protection Primer for Practitioners \(2016\)](#)

² [Оценка поддержки ПРООН деятельности по сокращению масштабов нищеты в наименее развитых странах \(2018 год\)](#)

³ [Совместная оценка международных мер реагирования на бедствие цунами в Индийском океане \(2006 год\)](#)

-
- ⁴ [Оценка результатов развития Индии \(2012 год\)](#) и [Оценка результатов развития Индии \(2002 год\)](#)
- ⁵ Независимая оценка страновой программы Сирии (2020 год — готовится к выпуску)
- ⁶ [Первоначальные выводы, извлеченные из программы денежных пособий после урагана Мэтью \(2017\)](#)
- ⁷ [Независимая оценка страновой программы Йемена \(2018 год\)](#) и [Итоговая оценка национальной стратегии социально-экономической реинтеграции лиц, затронутых конфликтом в Бурунди \(2015 год\)](#)
- ⁸ [Независимая оценка страновой программы Йемена \(2018 год\)](#) и Независимая оценка страновой программы Сирии (2020 год — готовится к выпуску)
- ⁹ [Окончательная оценка результатов проекта по социальной реабилитации и финансовой помощи лицам, выжившим после Эболы \(2017 год\)](#)
- ¹⁰ [Обеспечение всесторонней и устойчивой социальной защиты в ответ на кризис в Сирии \(2018 год\)](#)
- ¹¹ [Оценка поддержки ПРООН деятельности по сокращению масштабов нищеты в наименее развитых странах \(2018 год\)](#)
- ¹² [Оценка результатов развития Индии \(2012 год\)](#)
- ¹³ [Оценка результатов развития Доминиканской Республики \(2016 год\)](#)
- ¹⁴ [Независимая оценка страновой программы Анголы \(2018 год\)](#) и [Независимая оценка страновой программы Гватемалы \(2019 год\)](#)
- ¹⁵ [Оценка поддержки ПРООН деятельности по сокращению масштабов нищеты в наименее развитых странах \(2018 год\)](#)

О НЕЗАВИСИМОМ УПРАВЛЕНИИ ОЦЕНКИ

Путем создания объективных доказательств Независимое управление оценки (НУО) оказывает поддержку ПРООН в достижении большей подотчетности и способствует более эффективному применению накопленного опыта. НУО повышает эффективность деятельности ПРООН в области развития посредством проведения программных и тематических оценок и способствует повышению прозрачности организационной деятельности.

О «РАЗМЫШЛЕНИЯХ»

В серии «Размышления» (Reflections) эксперты НУО рассматривают прошлые оценки и извлекают уроки из работы ПРООН в рамках ее программ. Она обобщает знания, полученные в результате оценок, с целью предоставления ценной информации для более эффективного принятия решений и улучшения результатов развития. В настоящем издании освещается опыт, извлеченный из оценок работы ПРООН в условиях кризиса.