

СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И АДРЕСНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ: УРОКИ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА¹

Крис де Нойбург, Джули Кастонгей и Китти Ролен

Высшая Школа Управления г. Маастрихт
Маастрихтский Университет

Введение

Системы социальной защиты (ССЗ) в государствах с развитой рыночной экономикой включают в себя множество различных компонентов. При том, что конкретная структура ССЗ различна для каждой страны (а иногда и для различных регионов внутри одной страны), конкретные социальные программы, которые формируют ССЗ, могут быть подразделены на компенсационные и некомпенсационные льготы. Системы предоставления компенсационных льгот, которые включают, наряду с прочим, страхование пенсии и страхование от безработицы, ограничивают предоставление льгот кругом лиц, вносящих долевые взносы согласно определенным схемам. Напротив, некомпенсационные программы финансируются за счет общих государственных доходов. К ним относятся такие программы социальной помощи, как семейные пособия и выплаты, и они не обязательно ограничиваются охватом только лишь налогоплательщиков / взносовплательщиков, но могут являться «проверенными на степень нуждаемости» и адресованными малоимущим.

Целью данного документа является обсуждение роли некомпенсационных программ обеспечения дохода малоимущих в рамках социальной поддержки² в контексте систем социальной защиты (ССЗ) европейских государств и других государств с развитой рыночной экономикой. Основные положения обсуждения основаны на опыте девяти европейских государств (Бельгии, Франции, Германии, Италии, Нидерландов, Португалии, Испании, Швеции, Великобритании), которые в ряде случаев

¹ Данный документ исходит из и представляет собой краткое изложение более обширного анализа, который содержится в работе: К. де Нойбург, *Адресное обеспечение дохода малоимущих и функционирование европейских систем социальной защиты* (Маастрихт, 2005): эта работа включает в себя детальные описания и значительно больший объем данных по вопросам, затронутым в настоящем документе.

² Следует иметь в виду, что в ряде случаев некомпенсационные программы обеспечения дохода малоимущих в рамках социальной поддержки могут быть определены как: адресное обеспечение дохода малоимущих, «проверенная на степень нуждаемости» социальная поддержка и «проверенные на степень нуждаемости» социальные выплаты, а также адресная социальная поддержка или социальная защита. В рамках настоящего документа данные понятия рассматриваются как синонимичные.

подкрепляется примерами и сравнениями с ССЗ США и других государств-участников Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Один из выводов, содержащихся в данном документе, состоит в том, что подразделение на компенсационные программы и программы социальной поддержки ССЗ является технически сложным в рамках европейского контекста и может не заключать в себе объяснения того, по какой причине некоторые системы социальной защиты функционируют более эффективно, чем другие подобные системы. Европейские государства пользуются весьма усложненными, но тем не менее жизнеспособными вариантами политической стратегии социальной защиты, благодаря которым стало возможным смягчать ситуацию с бедностью и развивать принципы социальной справедливости.

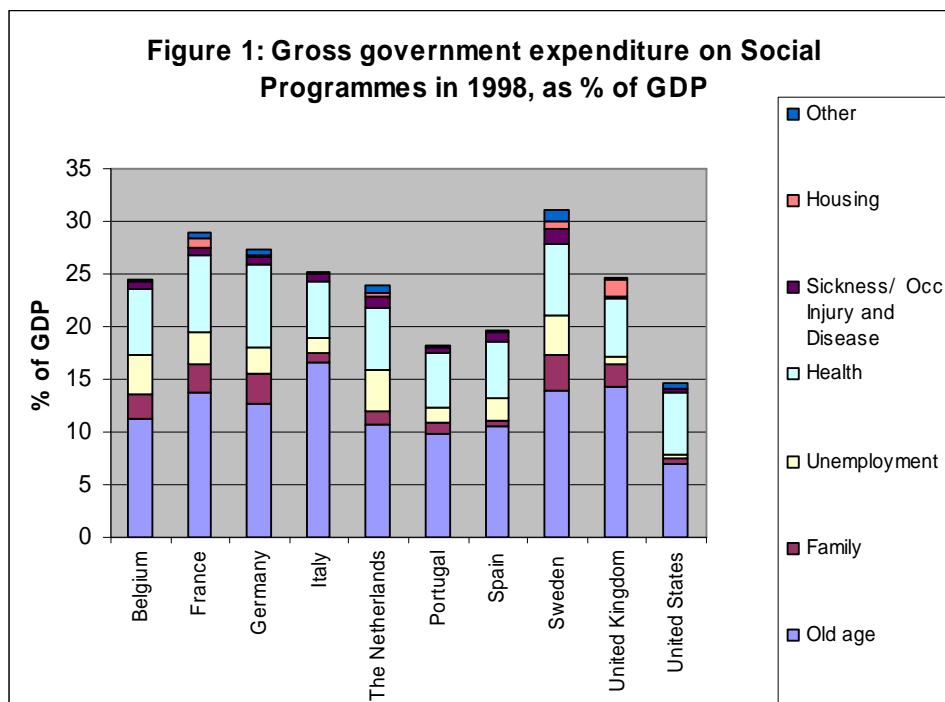
В первом разделе настоящего документа содержатся сведения общего характера, необходимые для анализа различий в построении «общества всеобщего благосостояния» в различных государствах. Обсуждение сосредоточено на роли различных компонентов систем социальной защиты и демонстрирует существующие в международном масштабе различия между их компонентами и их ролью в смягчении проблемы бедности и уменьшении неравенства. Во втором разделе содержатся детальные сведения относительно характеристик программ социальной поддержки (адресного обеспечения доходов малоимущих) в девяти государствах Европы. Третий раздел посвящен различиям в функционировании систем социальной поддержки с точки зрения охвата и участия, эффективности в плане снижения уровня бедности и неравенства, эффективности в плане предоставления льгот, а также с точки зрения вопросов реализации таких программ. В четвертом разделе содержится обзор недавних дискуссий относительно реформирования данных систем. Заключительный раздел посвящен урокам, которые могут быть извлечены из опыта европейских государств, связанного с разработкой и функционированием систем социальной защиты, нацеленных на борьбу с бедностью и преодоление неравенства.

1. Системы социальной защиты и адресной поддержки малоимущих.

Государственные расходы на социальную защиту в государствах Европы являются высокими.

Как показывает Рисунок 1 (см. ниже), государственные расходы на социальную защиту (включая охрану здоровья) являются значительными во всех рассматриваемых государствах, однако различия в ситуации конкретных государств также весьма существенны. Акцент, придаваемый государствами Европы государственному обеспечению социальной защиты, четко обнаруживается при оценке уровня государственных расходов на социальные нужды. Государства континентальной Европы ассигнуют больше средств на социальную защиту, чем это делается в Соединенных Штатах Америки.

Рисунок 1. Общие государственные расходы на социальные программы в 1998 году (процентная доля ВВП).



Source: Own calculations from OECD Social Expenditure Database Edition 2001.

Источник: собственные расчеты на основании «Базы данных по расходам на социальные нужды стран-членов ОЭСР» (издание 2001 г.).

Пояснения к Рисунку 1: % of GDP – процентная доля ВВП; Other – Другое; Housing – Жилье; Sickness / Occ. injury and Disease – Заболевания / производственные травмы и заболевания; Health – Охрана здоровья; Unemployment – Безработица; Family – Охрана семьи; Old age – Охрана старости.

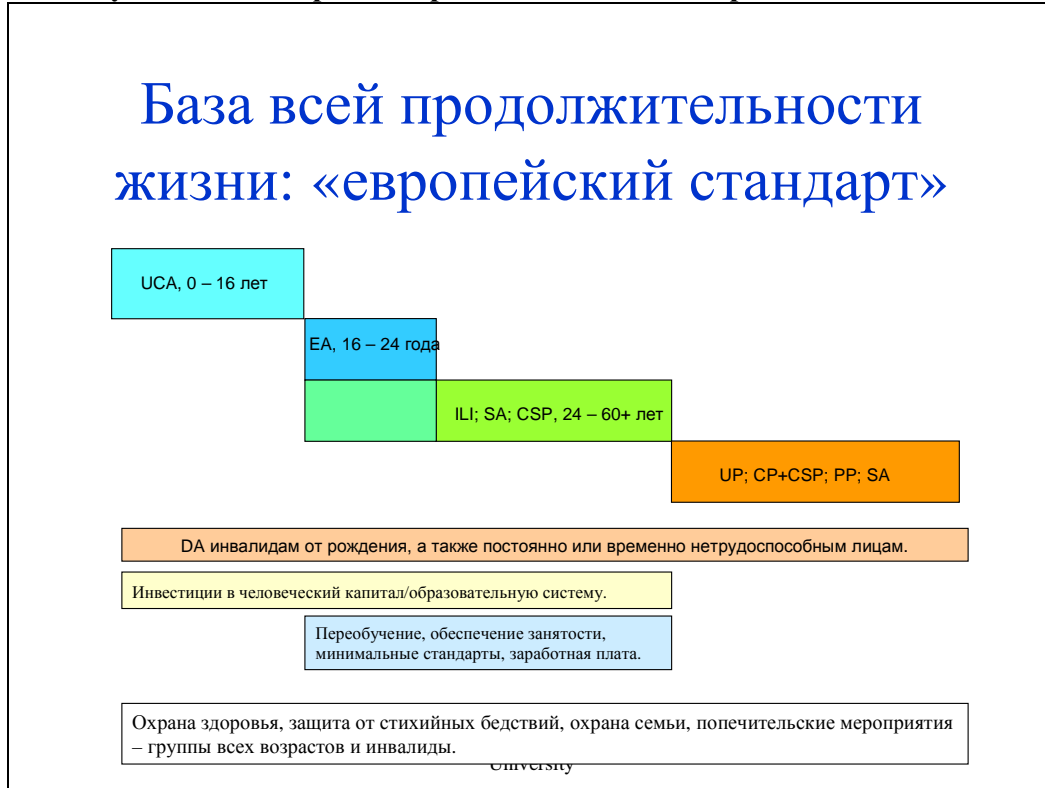
Наиболее высокий уровень расходов на социальные нужды имеет место в государствах Центральной и Северной Европы. Среди них лидирует Швеция с уровнем расходов на социальные нужды, равным 31 % валового внутреннего продукта (ВВП), при этом большинство других западноевропейских государств расходуют от 20 до 30 % своего ВВП на социальную защиту. Тем не менее, различные государства очень по-разному акцентируют внимание на различных типах льгот. Система, существующая в Италии, предполагает исключительное внимание к льготам, адресованным престарелым и иждивенцам, потерявшим кормильца, при этом располагая незначительными ресурсами для финансирования других типов льгот и пособий, в особенности пособий по безработице, тогда как уровень безработицы в Италии является одним из самых высоких в Западной Европе. Наличие значительных пособий по инвалидности в Швеции, Португалии и Нидерландах становится очевидным при рассмотрении доли расходов на подобные пособия, которая составляет приблизительно 12 %. Более того, наличие практически всеохватных детских пособий в Бельгии, Франции и Швеции служит объяснением тому, что уровни затрат на социальную поддержку семей и детей в этих странах превышают аналогичные затраты в других стран почти вдвое. Наконец, высокий уровень безработицы в Испании обуславливает высокие расходы на пособия по безработице.

Системы социальной защиты в государствах Европы почти в равных долях финансируются за счет трех типов вкладов: отчисления работодателей на социальное страхование, отчисления на социальное страхование из доходов граждан, охваченных мерами социальной защиты, и общие государственные отчисления. Однако на национальном уровне данные вклады значительно различаются в зависимости от конкретного государства. Следует отметить, что приблизительно 65 % вложений приходится на отчисления работодателей и граждан, охваченных мерами социальной защиты, в Бельгии, Испании, Франции, Нидерландах и Германии. С другой стороны, налоги представляют собой основное средство финансирования социальной защиты в Великобритании и Швеции. Наконец, оценка показывает, что лишь в Нидерландах граждане, охваченные мерами социальной защиты, вносят больший вклад в финансирование, чем работодатели. Данное 10 % различие можно считать весьма существенным с учетом того, что во всех других государствах работодатели вкладывают почти вдвое больше средств, чем это делают граждане, охваченные мерами социальной защиты.

Философия, лежащая в основе системы социальной защиты государств Северной Европы, может быть определена как *база всей продолжительности жизни* (см. ниже Рисунок 2). Данная база предполагает разработку принципов социальной защиты для каждого периода жизни физических лиц и семей: от пособий на содержание ребенка (как правило, всеохватных по своему характеру) семьям, имеющим детей, до помощи в трудоустройстве молодежи, пособий по безработице гражданам трудоспособного возраста и, наконец, пенсий гражданам пожилого возраста. Существование данной базы позволяет программам социальной поддержки выступать в качестве последней опоры для семей с низким достатком, не имеющих возможности обеспечивать себя самостоятельно или не получающих поддержки в рамках других социальных программ.

На Рисунке 2 также указано, каким образом на каждом из этапов сочетание элементов используется в целях обеспечения той защиты, которая может потребоваться физическому лицу на определенном этапе его жизни. Меры, предназначенные для конкретных возрастных категорий, подкреплены общими компонентами поддержки, направляемой в адрес нетрудоспособных лиц и лиц с долговременным заболеванием / инвалидностью. Рисунок 2 также позволяет установить, что предоставление за счет государственных средств таких общественных благ, как образование, здравоохранение и защита занятости, служит снижению рисков и смягчению последствий неблагоприятных ситуаций, а также гарантирует вложение достаточных средств в человеческий капитал; все данные элементы играют значимую роль в предотвращении «скатывания» конкретного человека на уровень бедности в результате кризиса или неудач. На протяжении жизни конкретного человека потребление им таких общественных благ, как образование и здравоохранение, формирует набор льгот и пособий в рамках социальной защиты в натуральной форме.

Рисунок 2. Стандартная европейская база всей продолжительности жизни.



Пояснения к Рисунку 2:

- UCA = Universal Child Allowance / всеобщее пособие на содержание ребенка.
- EA = Educational Allowance / денежное пособие на обучение.
- ILI = Income Loss Insurance / страхование утраты доходов.
- SA = means tested Social Assistance / социальная поддержка, проверенная на степень нуждаемости.
- CSP = Contributory Survivors Pension / компенсационная пенсия иждивенцам по утрате кормильца.
- UP = Universal Pension / всеобщая пенсия.
- CP = Contributory Pension (compulsory) / компенсационная пенсия (на обязательной основе).
- PP = Private Pension / частная пенсия.
- DA= Disablement Allowance / пособие по инвалидности.

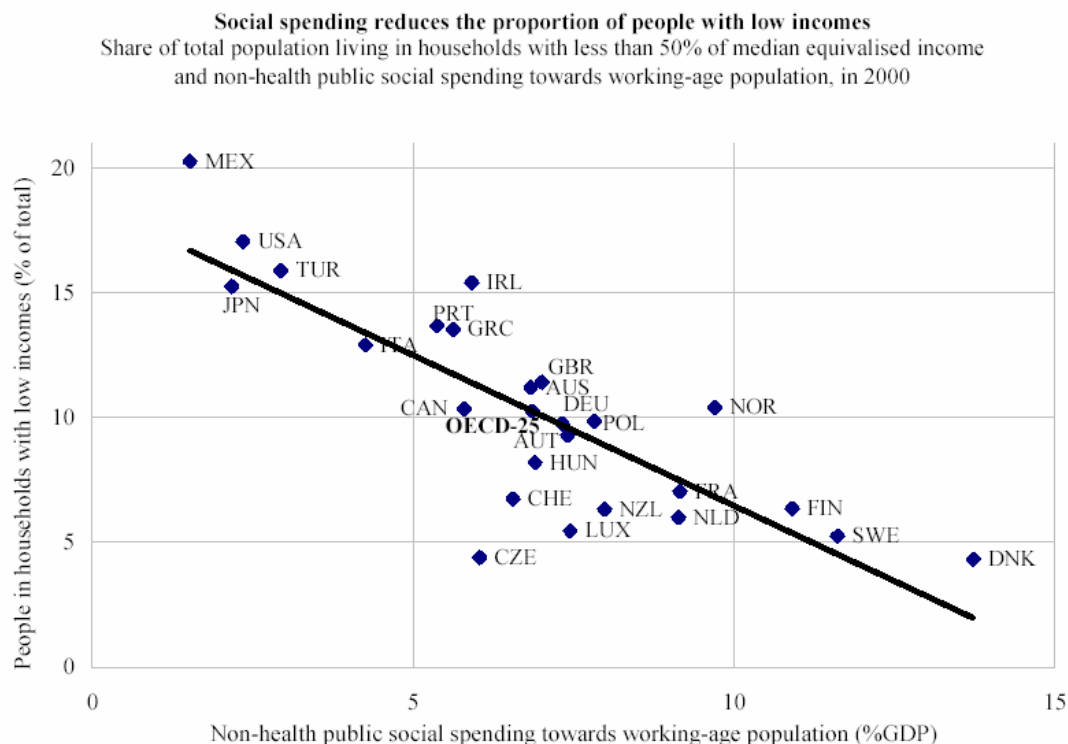
Расходы на социальную защиту, бедность и неравенство.

Более высокие расходы на социальную защиту в государствах континентальной Европы обуславливают более низкий уровень (относительной) бедности и неравенства (см. Рисунки 3 и 4)³.

³ Для Рисунка 1 используется измерение относительной бедности. Уровень бедности измеряется как процентная доля населения, имеющая доходы ниже 50 процентов усредненного выровненного дохода в стране. Использование абсолютной черты бедности способно выявить аналогичные различия (подробнее см.: К. де Нойбург 2005, основной отчет). Это также подтверждается результатами недавно проведенного исследования в рамках государств-участников ОЭСР (2005).

Рисунок 3. Расходы на социальные нужды сокращают долю лиц, имеющих низкие доходы.

Доля лиц от общего количества населения, проживающих в семьях, имеющих менее 50 % среднего выравненного дохода; государственные расходы на социальные нужды (кроме охраны здоровья), адресованные населению трудоспособного возраста (2000 г.).



Source: OECD project on income distribution and poverty; OECD (2004), Social Expenditure Database.

Источник: Проект ОЭСР по вопросам распределения доходов и бедности; «База данных по расходам на социальные нужды ОЭСР» (2001 г.).

Пояснения к Рисунок 3: People in households with low incomes (% of total) – Лица, проживающие в семьях, имеющих низкий уровень доходов (% от общего числа); MEX – Мексика, JPN – Япония, TUR – Турция и т. д.; Non-health public social spending towards working-age population (% GDP) - государственные расходы на социальные нужды (кроме охраны здоровья), адресованные населению трудоспособного возраста (процентная доля от ВВП).

Тот факт, что наиболее бедные слои населения США находятся в худшем положении, чем самые малообеспеченные европейцы, подтверждается вне зависимости от того, какой из методов измерения уровня бедности и неравенства принимается за основу. При этом очевидно, что имеет место значительный разрыв между уровнем бедности в Европе и уровнем бедности в США, который почти в три раза превосходит уровень бедности в Бельгии, Германии, Нидерландах и Швеции в соответствии с исследованиями, проведенными Статистическим департаментом Европейского Союза и соответствующими институтами государств-участников ОЭСР. Великобритания при этом занимает место посередине между странами Северной Европы и странами Южной Европы. Данный порядок ранжирования является верным независимо от того, какой из уровней бедности используется для целей сравнения.

Между тем как средний американец отличается более высоким жизненным уровнем, чем среднестатистический житель любого другого государства, это соотношение не сохраняется для всего спектра распределения доходов. Несмотря на более высокие совокупные и средние стандарты жизни в США, представителям более низких децилей

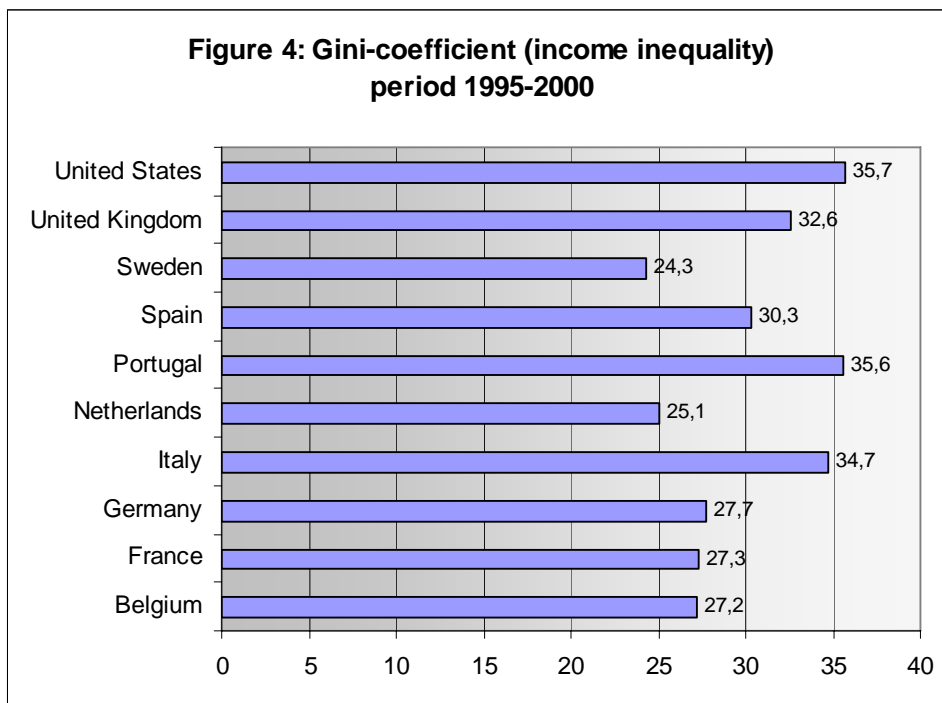
распределения доходов живется гораздо хуже в США, чем менее обеспеченные физические лица или семьи в Европе, при сравнении со средним уровнем дохода в их собственной стране. Даже при сравнении со средним уровнем доходов в США, малообеспеченные слои населения в Европе являются более состоятельными (за исключением Великобритании).

Более того, уровни и продолжительность бедности более высоки в США и Великобритании, чем в государствах континентальной Европы: в США и Великобритании больше людей, которые имеют опыт жизни в условиях бедности и дольше пребывают в этих условиях.

Для возрастных групп наиболее существенные различия в части уровней относительной бедности в США в противоположность Европе наблюдаются для детей и трудоустроенных малообеспеченных. При анализе уровней бедности среди детского населения можно обнаружить аналогичный тип различий: в Швеции и Бельгии менее 5 процентов детей проживали в малообеспеченных семьях в 1995 году; во Франции, Нидерландах и Германии речь шла приблизительно о 10 процентах или менее; в Италии, Великобритании и США примерно один из пятерых (или более) детей проживал в малообеспеченной семье. С другой стороны, ситуация в группе старшего возраста обстоит достаточно неплохо. В прежнее время вышедшие на пенсию работники принадлежали к группам риска с точки зрения уровня бедности, однако данная ситуация претерпела безусловные изменения за многие годы (во Франции и Бельгии по-прежнему сохраняются высокие риски бедности для лиц старше 65 лет). Улучшения в сфере охвата пенсионным обеспечением и услугами социального сектора в целом обуславливают снижение риска бедности среди жителей преклонного возраста в большинстве стран.

Бедность среди семей, члены которых трудоустроены, в сильной степени зависит от количества кормильцев в семье. Среди семей с двумя трудоустроенными взрослыми бедность является практически исключенным явлением, за исключением Италии, Великобритании и США. Это обстоятельство наравне с относительно высоким распространением бедности среди семей с одним трудоустроенным членом в тех же странах (и, однако, с уровнями бедности значительно выше нулевого для аналогичной группы в других странах) указывают на существование такого феномена, как работающий бедняк. Рассмотрение уровней бедности для семей, в которых один или более членов являются трудоустроенными, указывает на очевидное различие между государствами континентальной Европы и странами англосаксонского мира. Уровни бедности составляли 2,3 % для Франции, 2,4 % для Германии, 3,7 % для Швеции сравнительно с 6,9 % в Канаде и 12,4 % в Соединенных Штатах Америки.

Рисунок 4. Коэффициент Джини (неравенство доходов) за период 1995 – 2000 гг.



Source: Förster and Mira d'Ercole, 2005.

Источник: Фёрстер и Мира Д'Эрколе (2005; см. Раздел «Библиография»).

Меры по созданию «общества всеобщего благосостояния» и социальной защите, по мнению многих – в особенности, европейских – ученых, разрабатываются не только для смягчения бедности, но и для уменьшения неравенства. Разделение стран по группам, аналогичное тому, которое наблюдается в рамках исследований проблемы бедности, наблюдается и в данном контексте: Швеция вместе с другими государствами континентальной Европы, Бельгией, Францией, Германией и Нидерландами демонстрируют наименьшую степень неравенства (см. указание на самый низкий коэффициент Джини на Рисунке 4); для Италии, Великобритании и США характерно наиболее высокое неравенство в части уровня доходов.

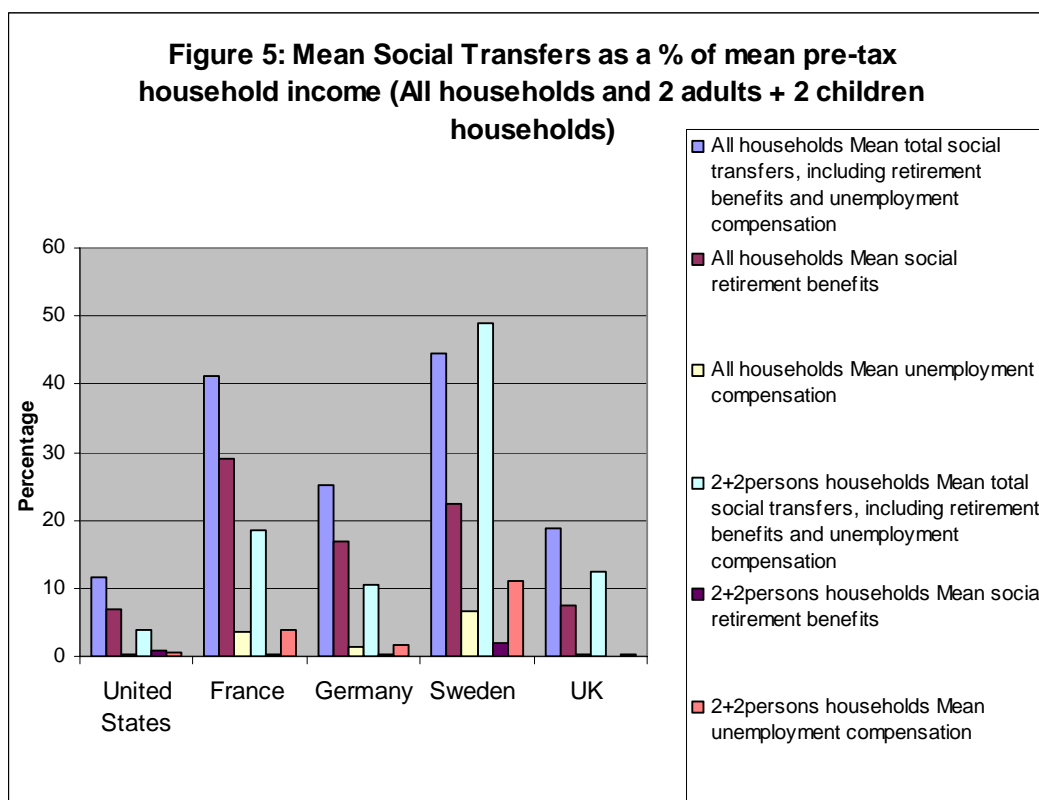
Системы социальной защиты играют решающую роль в деле снижения уровня бедности и неравенства.

Воздействие систем социальной защиты на уменьшение уровня бедности и неравенства является огромным. Многие исследования подкрепляют это положение путем сравнения (моделируемых) уровней бедности и неравенства до взимания налогов и осуществления соответствующих перечислений с уровнями, которые имеют место после удержания налогов и производства перечислений. При том, что государства континентальной Европы в целом демонстрируют наивысший уровень неравенства в уровне доходов до взимания налогов и получения льгот, они же демонстрируют менее высокий уровень неравенства после взимания налогов и предоставления льгот. Системы социальной защиты, для которых характерна интервенционистская и универсалистская ориентация, играют важную роль в обеспечении описанной выше «корректировки». Кроме того, они обуславливают значительно более низкие уровни

бедности, чем в других странах. Системы социальной защиты в странах континентальной Европы также являются более эффективными в том смысле, что они способствуют сокращению продолжительности бедности и распространенности бедности на протяжении жизни физических лиц и семейных коллективов.

Воздействие систем социальной защиты еще более резко выражено в отношении детского населения. Между тем как более, чем один из пятерых детей в США проживает в малообеспеченной семье, такая же ситуация является характерной менее чем для 4 процентов детского населения в Бельгии и Швеции. Нет никаких сомнений в том, что системы социальной защиты оказывают огромное влияние на сокращение уровня бедности в государствах континентальной Европы. Подобный успех обусловлен предоставлением более существенных льгот и пособий (т. е. более высокой адекватностью льгот), что проиллюстрировано на Рисунке 5.

Рисунок 5. Средняя величина социальных выплат как процентная доля от среднего дохода семьи без вычета налогов (все семьи и семьи в составе 2 взрослых и 2 детей).



Source: Compiled from Alesina and Glaeser, 2004.

Источник: составлено на основе работы Алесино и Глезера 2004 г. (см. Раздел «Библиография»).

Пояснения к Рисунку 5: Percentage – Процентная доля; All households mean total social transfers, including retirement benefits and unemployment compensation – Все семьи: средняя общая величина социальных выплат, включая выплаты по старости и пособия по безработице; All households mean social retirement benefits – Все семьи: средняя величина социальных пособий по старости; All households mean unemployment compensation – Все семьи: средняя величина пособий по безработице; 2+2 persons households Mean total social transfers, including retirement benefits and unemployment compensation – Семьи «2+2»: средняя общая величина социальных выплат, включая выплаты по старости и пособия по безработице; 2+2 persons households Mean social retirement benefits – Семьи «2+2»: средняя величина социальных пособий по старости; 2+2 persons households mean unemployment compensation – Семьи «2+2»: средняя величина пособий по безработице.

Другой любопытный вывод, который может быть сделан в результате рассмотрения уровней бедности, состоит в том, что количество малообеспеченных на долговременной основе ДО осуществления перечислений и взимания налогов является БОЛЕЕ НИЗКИМ в США, чем в любом из государств Европы, при этом для Великобритании и, что удивительно, Швеции характерны НАИБОЛЕЕ ВЫСОКИЕ уровни бедности. То же наблюдение применимо к малообеспеченным на периодической (эпизодической) основе (т. е. ситуация бедности возникает для них по меньшей мере один раз в течение пяти лет). С этой точки зрения, система социальной защиты Великобритании обеспечивает достижение хороших результатов, как и шведская система социальной защиты, после характерный для этих стран уровень бедности ПОСЛЕ осуществления перечислений и удержания налогов относится к числу наиболее низких. Действительно, при сравнении уровней бедности перед удержанием налогов и производством перечислений с уровнями бедности после удержания налогов и осуществлением перечислений, становится ясно, что прямые налоги и социальные перечисления вносят заметный вклад в смягчение проблемы бедности во всех странах, однако в США этот вклад ниже, чем в других странах.

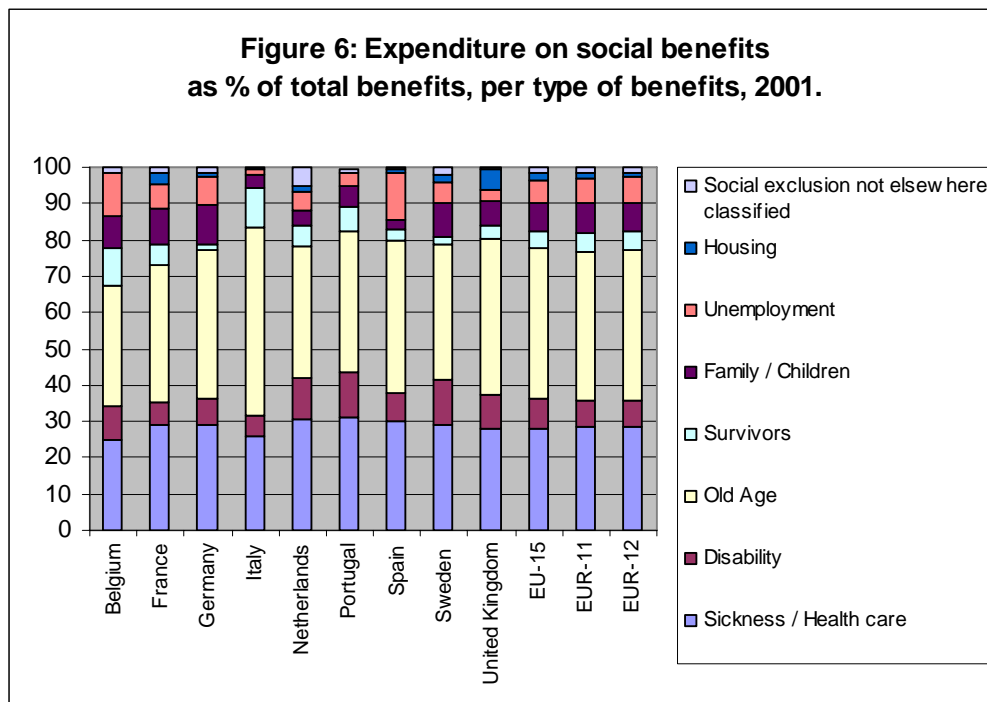
Более того, налоги и перечисления также сыграли существенную роль в сдерживании роста неравенства во всех из вышеназванных стран вследствие разрастания различий в уровне рыночных доходов. Тот факт, что уровень неравенства увеличился значительно больше, чем уровень бедности, показывает, что значимость налогов и государственных отчислений возросла в течение периода с начала 1980-х годов до середины 1990-х годов. Серьезным доказательством такого вывода можно считать результаты моделирования, которое показывает, что при увеличении всех доходов в форме перечислений (безвозмездных социальных выплат) на ту же процентную долю, что и возрастание других доходов, бедность в странах Европы уменьшится до уровня 10,1 процента в 2005 году и до уровня 7,9 процента в 2010 году. В том случае, однако, если доходы в форме перечислений (безвозмездных социальных выплат) будут заморожены на их уровне 1995 года, уровни бедности составят, соответственно, 14,6 процента и 13,6 процента (уровень бедности для 1995 года составляет значение, равное 17,2 процента). Наиболее существенные последствия этого будут испытывать на себе лица пожилого возраста, однако распространение бедности также значительно увеличится и для детского населения. Данный пример показывает, что даже небольшие корректировки в части льгот и пособий (в частности, отсутствие индексирования пособий сравнительно с возрастанием других доходов) способны изменить расчет уровня (относительной) бедности. Роль системы социальной защиты, таким образом, представляется весьма значительной.

В рамках систем социальной защиты адресная социальная поддержка играет весьма ограниченную роль.

Системы социальной защиты включают в себя множество различных типов льгот и пособий. Масштаб систем социальной защиты стран Европы является огромным, и данные системы включают как компенсационные льготы, так и некомпенсационные льготы. Компенсационные льготы по преимуществу связаны с рисками, которые непосредственно зависят от ситуации и событий на рынке рабочей силы (безработица, увольнение на пенсию, профессиональные заболевания, производственные травмы и т. д.). Некомпенсационные льготы предусматривают широкий спектр мер, при этом социальная поддержка является лишь одной из таких мер. В Таблице 1 приведены

обобщающие данные относительно доступности некомпенсационных льгот для выборки стран-участниц ОЭСР⁴.

Рисунок 6. Расходы на социальные пособия как процентная доля от общей суммы пособий, по типам пособий, 2001 г.



Источник: данные Европейской статистической комиссии Eurostat-ESSPROS (2004 год; см. Раздел «Библиография»).

Пояснения к Рисунку 6: Social exclusion not elsewhere classified – Социальное исключение (классифицировано не во всех случаях); Housing – Жилье; Unemployment – Безработица; Family / Children – Семья / дети; Survivors – Лица, потерявшие кормильца; Old Age – Преклонный возраст; Disability – Инвалидность; Sickness / Health care – Заболевание / медицинский уход.

⁴ В заключительном разделе настоящего документа мы намерены обсудить вопрос о том, насколько любопытно будет смягчить наши предположения относительно того, какие из мер могут быть отнесены к компенсационным.

Таблица 1. Программы некомпенсационных (безвозмездных) социальных выплат.

	Гарантированный минимальный доход	Жилищные субсидии	Семейные пособия		Пособие одиноким родителям	Пособия при условии трудоустройства	Детские пособия	
			общие	С проверкой нуждаемости			Для лиц, не являющихся родителями ребенка	Для родителей
Австралия	Да	Да	-	Да	Да	Да	Да	Да
Австрия	Да	ГМД	Да	-	-	-	-	Да
Бельгия	Да	-	Да	-	-	Да	Да	-
Канада	Да	ГМД	-	Да	Да	Да	Да	-
Чехия	Да	Да	-	Да	-	-	-	Да
Дания	Да	Да	Да	-	СП	-	Да	-
Финляндия	Да	Да	Да	-	СП	Да	-	Да
Франция	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Германия	Да	Да	Да	-	Н	Да	Да	Да
Греция	-	Да	Да	-	-	-	-	-
Венгрия	Да	Да	Да	-	СП	-	-	Да
Исландия	Да	Да	Да	Да	Да	-	-	-
Ирландия	Да	ГМД	Да	-	Да	Да	-	Да
Италия	-	Да	-	Да	-	-	-	-
Япония	Да	ГМД	-	Да	Да	Да	-	-
Корея	Да	ГМД	-	-	Да	-	Да	-
Люксембург	Да	ГМД	Да	-	Н	-	Да	Да
Нидерланды	Да	Да	Да	-	Н	Да	Да	-
Новая Зеландия	-	Да	-	Да	Да	Да	-	-
Норвегия	Да	Да	Да	-	Да	-	Да	-
Польша	Да	Да	-	Да	ПУР	-	-	Да
Португалия	Да	-	-	Да	Н	-	-	-
Словакия	Да	Да	Да	Да	-	-	-	Да
Испания	Да	-	-	Да	Н	-	-	-
Швеция	Да	Да	Да	-	Да	-	-	-
Швейцария	Да	ГМД	Да	-	-	-	-	-
Великобритания	Да	Да	Да	-	-	Да	Да	-
США	-	Да	-	Да	-	Да	Да	-

Пояснения: ГМД - гарантированный минимальный доход; СП - семейное пособие или ПУР - пособие по уходу за ребенком - указывают на то, что конкретные положения о жилищных льготах или льготах одиноким родителям существуют как часть данных схем. Н (налог) указывает на различные резервы уплаты налогов или специальные налоговые льготы для одиноких родителей при отсутствии других льгот. Источник: данные о льготах и зарплате в странах ОЭСР (2004 г.).

В рамках системы социальной защиты, некомпенсационная социальная поддержка выполняет небольшую, остаточную роль в странах-членах Европейского Союза, за исключением Великобритании. На Рисунках 1 и 6 показано в отношении европейских стран, что приблизительно 0,5 % от объема ВВП расходуется на «другие непредвиденные расходы» и приблизительно 1,5 % всех расходов на социальные нужды предназначаются на «Исключения из числа социальных нужд, не классифицированные в иных статьях расходов».

Пособия по болезни и инвалидности имеют огромное значение в Нидерландах, а семейные пособия являются весьма важными в Бельгии, Франции и Великобритании. В Италии низкий уровень расходов на пособия по безработице проявляется в том, какое воздействие это оказывает на уровень бедности. Другие льготы (включая пособия по социальному страхованию) играют важную роль особенно в Великобритании, а также и во Франции и Нидерландах (на рисунке также показано наличие в Германии слишком большого числа льгот и пособий для того, что сделать соответствующие выводы). Представляется необходимым еще раз повторить мысль о том, что льготы и пособия «универсалистского» (всеохватного) характера, такие, как государственные пенсии и семейные пособия, играют важную роль в смягчении проблемы бедности. Ресурсы, которые выделяются на обеспечение данных типов льгот и пособий, в количественном отношении являются более ответственными за успехи в рамках программ снижения уровня бедности в странах континентальной Европы, что подразумевает оказание адресной поддержки, проверенной на степень нуждаемости (см. также Рисунок 1).

Многие социальные льготы и пособия являются универсальными для стран Европы. Это касается пособий на содержание ребенка и пособий по старости. Это предполагает, что объем европейской системы социальной защиты является очень существенным, с учетом того, что огромная часть населения стран Европы обладает правом на получение многих из социальных льгот и пособий. Приблизительно 95 % льгот и пособий в странах континентальной Европы не прошли проверку на степень нуждаемости, при этом только так называемые «категориальные» критерии (такие, как возраст или группа инвалидности) служат определению права на получение льгот или пособий.

Более того, системы социальной защиты стран континентальной Европы представляют собой хорошо обеспеченные системы, в рамках которых уровни льгот и пособий⁵ являются высокими по сравнению с положением в Великобритании и США. Средние социальные отчисления составляют приблизительно 40 % от среднего дохода до удержания налогов и производства перечислений для Франции и Швеции, однако лишь 12 % для США. Для семьи из четырех человек, двое из которых являются детьми, в Швеции предполагаются значительно более высокие уровни льгот и пособий, чем в других странах, что может быть объяснено важностью семейных пособий.

Таким образом, охват общеевропейской системы социальной защиты является весьма высоким, в особенности при сравнении с США. Во-первых, доля населения, которая охвачена системой социальной защиты, является более высокой, вследствие

⁵ В определенных случаях это явление может быть обозначено как коэффициент замещения. Однако, с технической точки зрения не является правильным обозначать уровни льгот и пособий при помощи «коэффициентов замещения», так как это предполагает, что речь идет о замещении некоторой части дохода, тогда как дело не всегда заключается именно в этом. К примеру, пособия на содержания ребенка вообще не служат «замещению» какого-либо дохода.

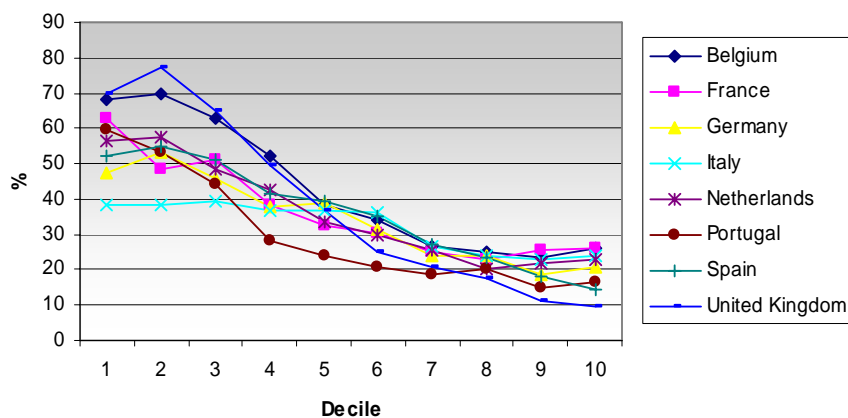
универсалистского характера многих предоставляемых льгот и пособий. Во-вторых, высокий уровень интервенционизма в странах континентальной Европы также предполагает, что льготы и пособия должны иметь более «обильный» характер.

В рамках системы социальной защиты программы социальной поддержки играют остаточную роль в странах континентальной Европы, так как в наличии имеются и другие типы льгот и пособий. Более того, всеохватная система здравоохранения и система бесплатного образования (включая получение высшего образования) также вносят определенный вклад в достижение эффективности системы социальной защиты населения ДО того, как будет задействована «проверенная на степень нуждаемости» адресная социальная поддержка.

Далее мы приступаем к рассмотрению непensionных программ социальной защиты и определению того, какие из стран достигают наибольшего успеха в адресации своих расходов наиболее бедным слоям общества. Рисунок 7, который был заимствован нами из работы К. Хеди (С. Heady) и его соавторов 2001 года (см. Раздел «Библиография»), служит для иллюстрации доли общих денежных перечислений (исключая выплату пенсий) как части общих доходов, собранных каждым децилем. Резкость снижения каждой из кривых на рисунке указывает на сумму адресации льгот и пособий малообеспеченным слоям. Для Великобритании, за которой следует Бельгия, характерно более адресное распределение льгот и пособий как процентной доли доходов дециля. С другой стороны, для Италии характерно очень плавное снижение, которое указывает на незначительное различие между децилями с точки зрения денежных перечислений как процентной доли общих перечислений в адрес дециля. Для большинства других стран характерно очень сходное распределение, при этом данные страны оказываются в промежуточном положении между двумя описанными выше крайними ситуациями.

Рисунок 7. Выплаты в наличной денежной форме как доля общего дохода дециля.

Figure 7 Cash transfers as proportion of total decile income



Source: Heady et al. (2001).

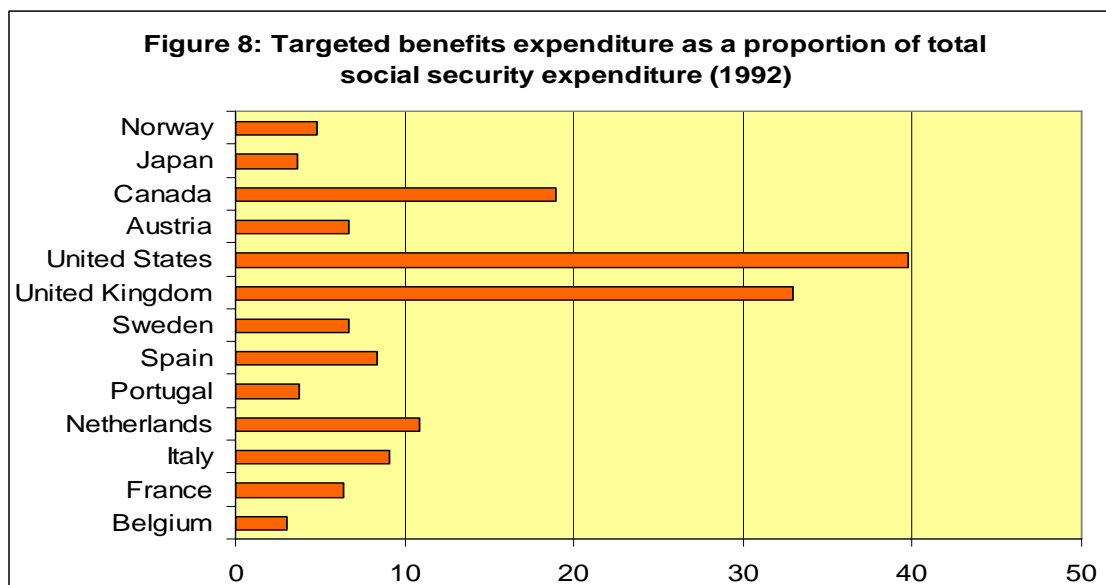
Источник: К. Хеди и др. (Heady et al.) (2001 год; см. Раздел «Библиография»).

Системы социальной защиты стран Европы характеризуются, кроме всего прочего, низкими расходами на администрирование и управление. При рассмотрении эффективности системы социальной защиты, возникает важный вопрос относительно того, насколько эффективно осуществляется расходование предназначенных для нее средств, то есть, удастся ли обеспечивать положение, при котором затраты на администрирование и управление и другие расходы не поглощают существенную часть общих расходов. Эта проблема, однако, не имеет отношения к государственным расходам на социальные нужды в странах Европы, где расходы на администрирование и управление для большинства стран находятся на уровне ниже 4 % от общего объема расходов на социальные нужды. В самом деле, европейское «общество всеобщего благосостояния» пребывает в хорошем состоянии с точки зрения эффективности, если мы попробуем сравнить эту ситуацию с ситуацией в секторе частного страхования, где расходы на администрирование и управление зачастую значительно выше.

Однако, сравнение затрат (общих расходов на социальную защиту), необходимых для достижения заданного снижения общего уровня бедности, по итогам рассмотрения основного перечня соответствующих исследований в работе К. де Нойбурга (2005 год; см. Раздел «Библиография»), выводит страны англосаксонского мира (а именно, США и Великобританию) в лидеры по сравнению с другими странами Европейского Союза. Системы, которые существуют в США и Великобритании, имеют тенденцию к тому, чтобы являться более рентабельными: широкое применение проверенных на степень нуждаемости программ привело к более значительному снижению уровня бедности из расчета на одну затраченную денежную единицу. Наиболее эффективной системой социальной защиты, согласно расчету, который представлен в работе К. де Нойбурга 2005 года, является данная система Великобритании, вслед за которой можно также назвать системы, существующие в Бельгии и, что удивительно, в США. Отчасти данное положение можно объяснить небольшими масштабами американского «общества всеобщего благосостояния», где очень ограниченные вводимые ресурсы обеспечивают небольшие результаты при затрачивании относительно незначительных ресурсов (как можно судить на основании финансовых показателей).

В целом, при этом достаточно нетрудно достичь понимания причин того, почему адресные льготы и пособия составляют столь небольшую долю общих расходов на социальные нужды в странах Европы сравнительно с другими странами (данное положение проиллюстрировано на Рисунке 8).

Рисунок 8. Расходы на адресные пособия как доля от общей суммы расходов на социальное обеспечение (1992 г.).



Источник: Н. Гилберт (2002 год; см. Раздел «Библиография»).

Между тем как роль программ социальной поддержки в снижении уровня бедности и неравенства является незначительной в странах Европы по причине их незначительного масштаба, данные программы являются весьма эффективными в плане использования системы социальной защиты как своеобразной «воздушной подушки» для тех, кого не спасли «парашюты» других мероприятий по социальной защите.

2. Системы адресной проверенной на нуждаемость социальной поддержки в девяти странах Европы.

Программы проверенной на степень нуждаемости социальной поддержки способны принимать многообразные формы даже в пределах только европейского сообщества. Подробное описание таких систем представляет собой утомительный процесс и легко способно привести к составлению перечней подробностей, которые затрудняют охват общей картины. Основные характеристики данных систем могут быть обозначены с использованием 5 (пяти) параметров, к которым должны быть отнесены:

- Базис общности и солидарности.
- Избирательность и определение ориентиров.
- Институциональный уровень принятия решений.
- Проявление широты подходов.
- Попытки реинтеграции.

Каждый из перечисленных выше параметров связан с набором основополагающих вопросов, решением которых должны заняться круги, определяющие политическую стратегию, при разработке системы адресного обеспечения доходов малоимущих. К данным вопросам и проблемам могут быть отнесены следующие:

- Базис общности и солидарности:

- Лежит ли в основе системы солидарность между всеми отдельно взятыми жителями страны или же коллективная солидарность проявляется только лишь после того, как предполагаемая солидарность между членами семейных коллективов оказывается исчерпанной? *Пример: системы социальной поддержки в Германии и Италии предъявляют требование к членам семьи оказывать друг другу посильную поддержку; доход членов семьи является частью проверки на степень нуждаемости; только если семья не в состоянии оказывать поддержку одному из ее членов, в решение проблемы включается система социальной поддержки. Для Швеции характерна противоположная ситуация; все физические лица рассматриваются как независимые субъекты, при этом человек получает право на получение пособия или льготы вне зависимости от уровня средств членов его семьи.*
- Избирательность и определение ориентиров:
 - Кто обладает правом на получение льготы или пособия? Каждый, чей доход ниже определенного порога, или же только лишь четко определенные категории населения с доходом ниже определенного порога? *Пример: предоставляется ли льгота или пособие каждой конкретной семье, подобно тому, как это имеет место во всех странах Европы, или только главам семей, имеющим детей;*
 - Что представляет собой порог дохода? Каким образом происходит его определение? Как осуществляется расчет «дохода» (средств)? *Пример: учитываются ли все средства семьи при расчете дохода (средств) или имеет место исключение определенных позиций, таких, как жилье, в котором проживает данное лицо; в Швеции принимаются в расчет многие источники дохода, тогда как в других странах большее число позиций подлежит исключению при расчете;*
 - Каким образом определяется бюджет программы? Являются ли льготы или пособия, предоставляемые в рамках данной программы, частью социальной защиты или они подлежат квотированию? *Пример: гарантируется ли законом осуществление выплат всем имеющим соответствующее право лицам, как это имеет место во всех странах Северной Европы, или же бюджет имеет твердый объем, что приводит к случаям невыплат при израсходовании бюджета, как это имеет место в некоторых из городов Италии (также см. раздел 3, где идет речь об уровне обслуживания);*
- Институциональный уровень принятия решений:
 - На каком из уровней администрации (руководства) определяется уровень предоставления льгот или пособий? Определяется ли соответствующее право как право, адресованное конкретным гражданам страны? Каким образом обеспечивается участие местного уровня руководства и какие решения могут быть приняты на местном уровне (уровне реализации)? *Пример: во Франции решение о предоставлении льгот или пособий принимается центральным руководством; в большинстве других стран Европы на местные власти возлагается ответственность за установление порядка предоставления льгот или пособий; в странах Северной Европы формула предоставления льгот или пособий закреплена на законодательном уровне; в странах Южной Европы местные власти обладают гораздо более высоким уровнем полномочий в решении подобных вопросов исходя из собственного усмотрения;*
- Проявление широты подходов:

- Что представляет собой уровень льгот и пособий? Что именно принимается в расчет при определении данного уровня? На какой срок осуществляется предоставление льгот или пособий? *Пример: уровни льгот или пособий существенно различаются между различными странами (как показывает анализ Таблицы 2), однако в некоторых странах, в частности в Бельгии, относительно низкие уровни льгот и пособий компенсируются за счет значительного предоставления помощи в натуральной форме.*
Уровни льгот и пособий в различных странах и ряд других ключевых особенностей формирования систем социальной поддержки в странах-участницах ОЭСР кратко представлены в Таблице 2.
- Попытки реинтеграции:
 - Каким образом системе удастся избежать зависимости от социального обеспечения? Возлагаются ли обязательства на бенефициаров? Каким образом система стимулирует реинтеграцию бенефициаров в сферу экономической деятельности, отражаемой официальной статистикой? *Пример: существует целый ряд мер, как, к примеру, в Швеции и странах Бенилюкс, которые призваны интенсивным образом направлять бенефициаров в рамках как можно более краткого срока в сферу трудовой деятельности или участия в программе переобучения; другие системы характеризуются более низкой активностью в данном отношении, как, например, меры, предусматриваемые в странах Южной Европы; все системы при этом характеризуются проявлением тенденции к большей активизации (см. раздел 4).*

Между тем как попытка краткого описания и изложения институциональных особенностей систем социальной поддержки стран Европы неизбежно сопровождается подготовкой большого по объему материала (имеется в виду работа К. де Нойбурга 2005 года; см. Раздел «Библиография»), существует реальная возможность разделения вышеназванных европейских стран и ряда других стран мира по трем типам мероприятий адресной социальной поддержки⁶; речь идет о мероприятиях поддерживающего характера, избирательного характера и всеохватного характера.

Таблица 2. Ключевые параметры формирования программ социальной поддержки.

	Максимальный размер (%) средней заработной платы работников основного производства			Порог	Характеристики проверки на степень нуждаемости		
	Глава семьи	Супруг(а)	Ребенок (дети)		Неучет дохода	Уровень отказа в пособиях / льготе	Исключаемые льготы / пособия
Бельгия	23	8	4-10	Н	Да	1	Семейное
Дания	31	31	10	Н	Да	1	
Финляндия	16	11	9-12	Н	Да	1	
Франция	20	9	0-9	Н	Да	1	Семейное / жилищное
Германия	11	9	5-10	Н	Да	1	Семейное
Нидерланды	30	13		Н		1	Семейное / жилищное
Норвегия	30	7	4-16	НС		1	
Швеция	16	11	7-12	НС		1	
Швейцария	22	12	6	НС		1	

⁶ Следует иметь в виду, что данная типология основана на **ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО НА МЕРОПРИЯТИЯХ ПО ПРОВЕРЕННОЙ НА НУЖДАЕМОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКЕ**. Данная типология не может быть использована для категоризации систем социальной защиты в целом.

Греция							
Италия	16	9	7-8	Р	Да	1	
Португалия	20	20	10	Н	Да	1	Семейное / жилищное
Испания	27	3	3	Р		1	Семейное
Ирландия	31	25		Р		1	Семейное / жилищное
Великобритания	14	8	10	Н	Да	1	Жилищное
США	5	4	4	Н	Да	1	Кредит по налогу на трудовой доход
Венгрия	16			НС		1	
Польша	21			Н		1	
Республика Словакия	17	12	8	Н		1	

Примечание: Под средней заработной платой работника основного производства подразумевается средняя заработная плата производственного рабочего в обрабатывающей промышленности каждой страны. Порог дохода может быть определен как на национальном уровне (Н), на основании национальных стандартов (НС), так и на региональном уровне (Р).

Источник: данные о льготах и зарплате в странах ОЭСР (2004 год).

Мероприятия поддерживающего характера предполагают наличие общедоступных льгот и пособий, которые гарантированы как права граждан на относительно значительном уровне при наличии мощных мер принуждения и стимулирования получателей к реинтеграции на рынок рабочей силы. Страны Северной и Центральной Европы – Бельгия, Франция, Германия, Нидерланды и Швеция – могут быть отнесены к данной группе стран. Меры социальной поддержки носят остаточный характер, поскольку в наличии имеется большое количество других мер социальной защиты, при этом социальная поддержка предлагается в качестве компонента последнего (крайнего) средства в рамках системы социальной защиты. Нидерланды и Швеция предоставляют наиболее существенные льготы и пособия, однако обе эти страны также располагают жесткими процедурами проверки на нуждаемость и мощными рычагами принуждения получателей к активизации. В Германии существует система, которая характеризуется наиболее высокой степенью избирательности, так как имеет место определение соответствующих прав прежде всего с точки зрения категорий, при этом выдвигается требование в части высокого уровня семейной солидарности, прежде чем будет возможно задействовать мероприятия социальной поддержки. Франция и Бельгия располагают унифицированными на национальном уровне льготами и пособиями (на уровне более низком, чем в Нидерландах и Швеции), однако при этом за местными социальными работниками сохраняется широкий потенциал деятельности исходя из собственного усмотрения в целях «выталкивания» бенефициаров на рынок трудовой силы и обсуждения возлагаемых на них обязательств. Срок действия льгот и пособий во всех странах определяется исходя из фактических нужд претендентов.

Мероприятия избирательного характера исходят из требования и предположения о наличии высокого уровня внутрисемейной солидарности. Срок действия льгот и пособий часто ограничивается соответствующим регламентом, и льготы и пособия не являются государственно гарантированными. Свобода действий на местном уровне в рамках системы не только является высокой при реализации, но уже и при разработке программы; финансирование во многих случаях полностью возлагается на региональный или даже местный уровень, что приводит к возникновению существенных различий в пределах одной страны. Страны Южной Европы – Италия, Португалия и Испания – могут быть отнесены к данной группе; при этом для Испании

характерно ориентирование на характер мероприятий, типичных для стран Северной Европы.

Великобритания является примером осуществления мероприятий *всеохватного характера*. Согласно коренным принципам традиций англосаксонского общества, мероприятия социальной поддержки являются неотъемлемой частью системы социальной защиты, которая является в значительной степени проверенной на степень нуждаемости в рамках ее разработки в целом. Значительная часть системы социальной защиты в целом подчинена адресации малоимущим категориям, при этом проверка на нуждаемость выступает в качестве ее основополагающей характеристики. Проверка на степень нуждаемости с исключением из (части) системы определенных категорий.

3. Функционирование систем социальной поддержки в Европе.

В нашем распоряжении имеется относительно небольшой объем систематической информации относительно функционирования проверенных на степень нуждаемости программ в странах Европейского Союза, отчасти вследствие остаточного характера мероприятий по социальной поддержке. Та информация, которая имеется в наличии, может быть кратко обозначена посредством формулировки ответов на 4 основополагающих вопроса:

- A. Насколько удовлетворительно системы способны охватывать наиболее уязвимую и незащищенную часть населения, для защиты которой они предназначены (*охват*)?
- B. В какой мере данные компоненты системы социальной защиты обеспечивают снижение уровня бедности и неравенства и насколько удовлетворительно они способны предотвращать зависимость от льгот и пособий (*эффективность*)?
- C. Насколько удовлетворительно системы социальной поддержки способны сдерживать уровень затрат (*эффективность*)?
- D. Что представляют собой конкретные параметры реализации, которые обеспечивают осуществление общественных, эффективных мероприятий (*реализация*)?⁷

A. Степень охвата программами проверенной на нуждаемость социальной поддержки в странах Европы.

Что касается социальной поддержки в целом, то существует очень незначительное число сравнительных исследований, которые посвящены анализу успешности (или дефициту успешности) систем адресной социальной поддержки в сфере защиты уязвимых и незащищенных слоев населения. Оценки размеров охвата населения программами проверенной на нуждаемость социальной поддержки (за исключением универсальных (всеобщих) семейных пособий) являются относительно устаревшими и неполными. Имеющиеся в наличии свидетельства, однако, служат подкреплению 4 (четырёх) основных выводов:

- *процентная доля населения*, получающего социальную поддержку, невелика, однако имеет тенденцию к возрастанию;
- количество лиц, получающих пособия и льготы в рамках социальной поддержки, намного меньше, чем количество лиц, «теоретически обладающих подобным правом» (*значительная доля неохваченных*);
- для нас является понятным, почему доля неохваченных является значительной;

⁷ Ответы на данные вопросы могут быть сформулированы с использованием эффективных инструментов мониторинга социальной поддержки: в главе 4 работы К. де Нойбурга 2005 года содержатся детальные сведения относительно систем мониторинга в нескольких странах как таковых.

- неохваченность представляет собой проблему политического характера, которая может быть решена.

Процентная доля населения, которое реально является получателем льгот и пособий в рамках адресной социальной поддержки, невелика, поскольку программы социальной поддержки в основном являются «вставными» в систему социальной защиты населения, обеспечивая «крайнюю» поддержку семей с низким уровнем доходов, которые по-прежнему остаются малообеспеченными после выполнения всех других программ социальной поддержки или которые перестали получать поддержку в рамках других программ (как правило, другие программы являются более обильными с точки зрения уровня льгот и пособий и доли охвата населения; например, пособий по безработице или поддержки безработных из числа трудоспособных физических лиц, специальные пособия для лиц, относящихся к нетрудоспособной категории). Однако, имеющиеся в наличии весьма ограниченные свидетельства заставляют предполагать, что процентная доля бенефициаров имела тенденцию к увеличению в течение последнего десятилетия. Нам точно неизвестно, почему это имело место, однако приток иммигрантов и беженцев, имеющих низкий доход, а также то обстоятельство, что другие программы социальной поддержки стали с течением времени более рестриктивными по своему характеру (с особым вниманием в странах Европы к процессу активизации – также см. раздел 4 настоящего документа), и тот факт, что имеет место перемещение получателей от одного типа льготы или пособия к другому типу (к льготам и пособиям в рамках социальной поддержки, имеющим менее обильный характер), совместно играют весьма важную роль. В Таблице 3 и Таблице 4 отражены низкие процентные доли населения, получающего льготы и пособия в рамках социальной поддержки, а также подъем данной процентной доли в течение 1990-х годов. Подробное обсуждение данных показателей и различий между странами содержится в работе К. де Нойбурга 2005 года (см. Раздел «Библиография»).

Таблица 3. Процентная доля населения, охваченного программами адресной социальной поддержки.

Год:	Доля физических лиц трудоспособного возраста – бенефициаров социальной поддержки	Доля физических лиц в семьях, которые получают социальную поддержку
	1992	1999
Бельгия	3,6	2,5
Франция	2,3	2,8
Германия	5,2	2,2
Италия	4,8	
Нидерланды	3,7	3,2
Португалия	2,7	
Швеция	6,8	(1,1)
Великобритания*	15,9	9,2
Источник:	Гассман и Дежка (2003 г.)	Сэнсбери и Мориссенс (2002 г.)

Таблица 4. Увеличение со временем охвата программами адресной социальной поддержки

	Бельгия	Франция	Германия	Нидерланды	Португалия	Швеция	Велико-британия
Доля социальной поддержки (процентная доля).							
1980	1,5	-	0,9	1,2		0,2	3,5
1985	1,7	-	1,7	1,6		0,5	7,8
1990	2,1	1,2	2,1	1,5		0,5	7,0
1995	2,5	2,3	2,2	1,4	5,7	1,1	10,5
1999	2,5	2,8	2,2	3,2		1,1	9,2

Примечание: Данные затрагивают население в возрасте от 15 лет до возраста ухода на пенсию.
 Источник: Гассман и Дежка (2003 год), а также Фарина (2001 год; см. Раздел «Библиография»).

Количество лиц, которые на самом деле являются получателями льгот и пособий в рамках социальной поддержки, значительно ниже количества лиц, «теоретически обладающих соответствующим правом». Это означает, что *доля неохваченных* является весьма существенной. В наличии имеются данные только по нескольким странам, и соответствующие исследования не являются в полной мере сопоставимыми. Обзор эмпирических и теоретических исследований в сфере охваченности льготами и пособия по социальному обеспечению⁸, который был выполнен для стран-участниц ОЭСР (2003 год), предлагает определенный набор первичных данных и обнаруживает механизмы, которые обладают значимостью в данном контексте. Доля охваченности отражает как степень решимости обладающих соответствующими правами физических лиц ходатайствовать о получении льгот и пособий, так и степень правильности административных решений относительно того, могут ли данные физические лица получать те пособия и льготы, о которых идет речь, или не могут. Оценки степени охваченности льготами и пособиями в рамках социального обеспечения основаны на наборе различных подходов и, как правило, сочетают в себе как административные, так и данные исследований. Несмотря на данные методологические различия, а также на крайнюю ограниченность перечня стран-участниц ОЭСР, по которым имеются в наличии соответствующие оценки, имеющиеся свидетельства заставляют предполагать, что низкая степень охваченности льготами и пособиями в рамках социального обеспечения имеет место как на уровне стран, так и на уровне программ. Как правило, данные оценки колеблются в диапазоне от 40 % до 80 % в случае программ социальной поддержки и жилищных программ, а также от 60 % до 80 % в части пособий по безработице. В отношении целого ряда стран в наличии имеются более подробные данные, которые позволяют нам заключить, что в рамках программ проверенной на нуждаемость социальной поддержки данный значительный уровень неохваченности является как менее выраженным (гласным), так и менее драматичным, чем фактически предполагается на уровне общих данных. В отношении Германии и Великобритании нам известно, что *неохваченность* положительно увязывается с возрастом физического лица (чем старше потенциальные бенефициары, тем менее вероятным является, что они обратятся с требованием о получении льгот и пособий) и отрицательно увязывается с детским населением (чем больше детей у потенциальных бенефициаров, тем более вероятным является то, что они обратятся с требованием о выделении им льгот и пособий).

⁸ Вопрос о том, в какой мере лица, обладающие правами на получение различных типов льгот и пособий, реально являются их получателями.

Два вывода на основании проведенных исследований должны быть обозначены как имеющие особую важность. В отношении Великобритании была сделана оценка, согласно которой, несмотря на то, что доля неохваченности в плане количественного выражения (количества людей) оценивается в диапазоне от 14 до 5 процентов (для не-пенсионеров), доля неохваченности в плане расходов является значительно меньшей и находится в диапазоне от 9 до 2 процентов. Это указывает на то, что лица, которые не требуют предоставления им льгот или пособий (или же не получают их от органов власти), это те, кто так или иначе мог бы рассчитывать лишь на небольшую сумму пособий; большинство же тех, кто обладает правом на значительные льготы и пособия, на самом деле обращаются с требованием об их получении и являются их реальными получателями. Второй из двух данных выводов относится к сфере административно-правовых норм. Чем более строгими и усложненными являются административно-правовые нормы, тем меньше вероятность того, что потенциальные бенефициары востребуют льготу или пособие. Это становится особенно очевидным на примерах таких стран, как Германия и Швеция. Обе эти страны демонстрируют поразительно высокую долю неохваченности. В Германии это связано с тем фактом, что административные органы социальной поддержки уполномочены осуществлять проверку положения с доходом / средствами семьи соискателя, включая его родителей, бабушку / дедушку, детей и внуков. Это может удерживать многих потенциальных бенефициаров от ходатайства о получении льготы / пособия, так как они не хотят причинять неудобства членам своей семьи в связи со своими собственными финансовыми затруднениями⁹. В Швеции административные органы социальной поддержки известны своим строгим отношением ко всем источникам дохода соискателей; такое положение, безусловно, удерживает некоторых из них от того, чтобы подавать соответствующее ходатайство, из опасения перед доскональной проверкой всех компонентов их доходов, включая скрытые¹⁰.

Мы обладаем пониманием факторов, которые вносят вклад в низкую долю охваченности всеми социальными программами. Данные факторы могут быть распределены по трем направлениям:

- разработка социальной программы;
- линия поведения потенциальных бенефициаров при ходатайстве о получении социальной поддержки, а также
- практика предоставления льгот и пособий административными органами.

Взятые вместе, данные факторы направляют группу лиц через этапы процесса «фильтрации» - от статуса «нуждающегося» к конечному статусу получателя социального обеспечения. Представляется важным достигнуть понимания характера данных «фильтров». Краткое описание характеристик данных «фильтров» содержится на Рисунке 9.

Вокруг начального уровня данного процесса «фильтрации» сосредотачиваются все физические лица, которые являются «целевыми» для адресации социальной льготы / пособия. В целом, они находятся на определенном уровне дохода либо соответствуют другим типам критерием, в рамках которых они определяются как «нуждающиеся» с

⁹ Это не подразумевает, что потенциальный соискатель при этом обратиться за поддержкой именно к членам своей семьи. Таким образом, потенциальный соискатель в итоге оказывается в состоянии малообеспеченности или бедственном финансовом положении.

¹⁰ Подробное рассмотрение и изучение бенефициаров схем адресной социальной поддержки см. в работе К. де Нойбурга 2005 года (см. Раздел «Библиография»).

точки зрения рассматриваемой конкретной сферы законодательства (к примеру, установленное количество месяцев, в течение которых человек являлся безработным). Тем не менее, данные физические лица из целевой группы уже прошли процесс «отфильтрования» из более многочисленной группы нуждающихся физических лиц; некоторые из числа последних не рассматриваются в качестве «достойных помощи» малообеспеченных и, по этой «причине», не являются целью для системы социальной защиты¹¹.

Второй уровень «фильтра» проводит различие между всеми, кто относится к «целевой» категории, так как имеет доход ниже определенного порога и / или отвечает другим типам критериев отбора, и теми, кто может на законных основаниях обладать правом на получение льгот или пособий. Данное различие отражено в уровне обладания правом. К примеру, между тем как большинство студентов имеют доход ниже порога, который обуславливает предоставление социальной поддержки, они, однако, нередко на законных основаниях исключаются из категории ее получателей, поскольку для них предусмотрены другие типы финансовой помощи¹².

Не все из тех лиц, которые на законных основаниях должны обладать правом на получение льгот или пособий, будут ходатайствовать о получении льгот и пособий. Потенциальные ходатайствующие соискатели сталкиваются с четырьмя факторами, которые оказывают влияние на принятие ими решения относительно того, нужно ли или нет подавать заявление на получение социальных льгот и пособий:

- сумма и срок действия пособия;
- расходы на получение информации, расходы, связанные с административным процессом.
- неопределенности и задержки, сопутствующие административному рассмотрению и обработке заявлений, а также
- социальные и психологические издержки, такие, как дискредитирование себя в глазах других членов общества.

Чем ниже масштаб льгот и пособий и чем выше уровень расходов и издержек, связанных с ходатайством о получении определенной льготы или пособия, тем значительнее различие между уровнем 2 и уровнем 3.

Далее, из числа тех, кто ходатайствует о получении льгот или пособий, определенная часть будет признана не обладающей правом на получение льгот или пособий. Значимость данного уровня «фильтрации» во многом зависит от строгости критериев

¹¹ Социальная структура охваченности и бедности представляет собой проблему, которая часто выпадает из поля зрения и которая требует рассмотрения на данном этапе анализа. Неизбежным образом, суждения формируются в отношении населения, которое принимается во внимание при выполнении оценки количества нуждающихся или бедных. В работе Сарацено (2002 год; см. Раздел «Библиография») приводятся любопытные аргументы относительно того, каким образом показатели охваченности и даже само по себе понятие «бедность» подчинены «социальной структуре», при этом подразумевается, что общество имплицитно и эксплицитно определяет, кто должен рассматриваться в качестве «заслуживающего помощи», а кто не должен. Таким образом, оценки охваченности социальной защитой отражают подобные представления посредством выполнения процесса «фильтрации», от уровня «0», куда относятся все нуждающиеся, к уровню «1», который подразумевает «целевых» нуждающихся.

¹² Кроме того, статус (незаконных) иммигрантов, к примеру, представляет собой чрезвычайно дискуссионный вопрос в данном контексте; аналогичным образом, очень многочисленное в международном масштабе «институциональное» население США столь же значимо в количественном отношении в данном контексте, и это ставит вопросы относительно статуса заключенных и пациентов психиатрических клиник.

определения правообладания первого уровня и от дискреционных полномочий социальных работников или администраторов, которые решают вопрос о предоставлении льготы или пособия¹³. Уровень включенности, таким образом, способен объяснять различие между ходатайствующими соискателями (уровень 3) и признанными соискателями (уровень 4). Кроме того, разница между теми, кто является соискателями, обладающими правом на законных основаниях (уровень 2), и теми, кто является признанными соискателями (уровень 4), выражается уровнем участия.

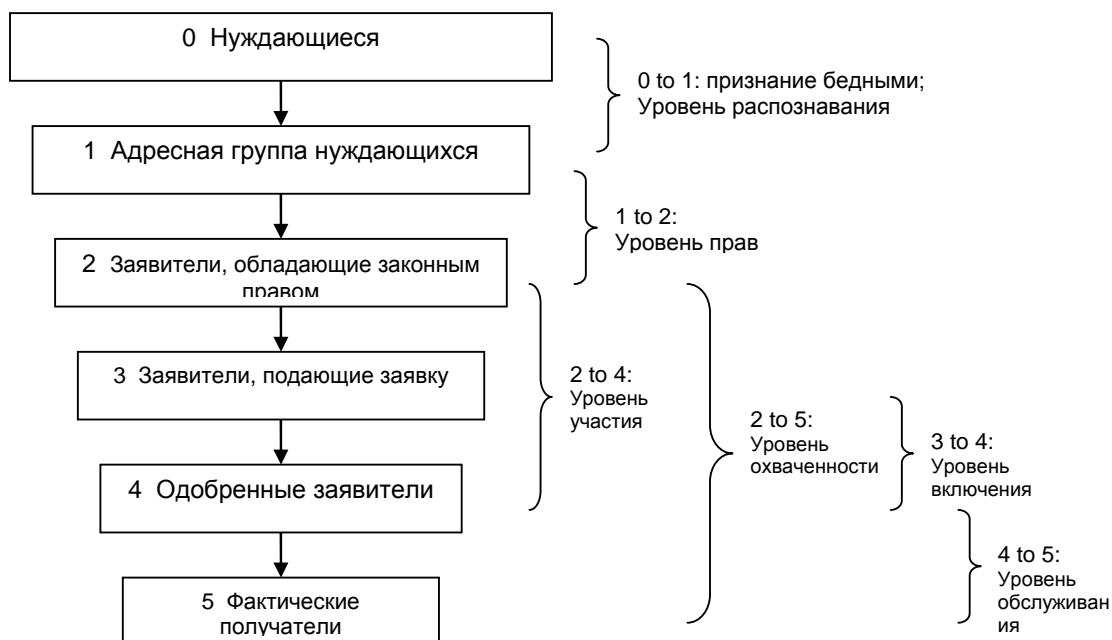
Наконец, последний уровень процесса «фильтрации» имеет отношение к уровню обслуживания, так как не все признанные соискатели могут превратиться в реальных бенефициаров по причине нехватки финансовых ресурсов.

В количественном отношении процесс «фильтрации» может быть описан методом расчета 6 (шести) соотношений (Рисунок 9):

- Уровень признания: нуждающиеся / «целевые» нуждающиеся: из более многочисленной группы нуждающихся физических лиц только одна подгруппа, которая рассматривается как подгруппа «заслуживающих помощи» малоимущих, является охваченной системой программ;
- Уровень обладания правом: «целевые» нуждающиеся / соискатели, обладающие правом на законных основаниях: из группы «заслуживающих помощи» могут быть исключены малоимущие на основании конкретной правовой причины, связанной с их статусом (беженцы, иммигранты в течение первых лет их пребывания в стране, «институциональное» население, студенты (учащиеся) и т. д.);
- Уровень участия: признанные соискатели / соискатели, обладающие правом на законных основаниях: из группы соискателей, обладающих правом на законных основаниях, административные органы могут исключить некоторых лиц в силу оснований административного характера (неполнота представленной информации, неясности, ошибки т. д.);
- Уровень включения: признанные соискатели / ходатайствующие соискатели;
- Уровень обслуживания: реальные бенефициары / признанные соискатели;
- Уровень охваченности: реальные бенефициары / соискатели, обладающие правом на законных основаниях.

¹³ Следует иметь в виду, что налицо отчасти упрощенное воспроизведение реальной ситуации. В рамках данной схемы мы предполагаем, что ходатайствующие соискатели представляют собой подгруппу соискателей, обладающих подобным правом на законной основе, и, таким образом, что количество ходатайствующих соискателей заведомо < количества соискателей, обладающих правом на законных основаниях. Такая ситуация не обязательно является истинной, так как возможность подачи заявлений теоретически также открыта для лиц, которые не обладают правом на получение льгот и пособий на законных основаниях.

Рисунок 9. Процесс «фильтрации».



Для описания охваченности существующими социальными программами с использованием обозначенной выше базы необходимы конкретные данные. Исследования общего характера, административные данные и специальные исследования способны в известной мере расширить наше понимание, однако все они страдают от определенных недочетов¹⁴.

Между тем как для кругов, определяющих политическую стратегию, может быть соблазнительным игнорирование значительных уровней неохваченности (которые, в свою очередь, обеспечивают более низкий уровень затрат), данные уровни реально представляют собой важную проблему политического характера в силу, по меньшей мере, трех обозначенных ниже причин:

- Во-первых, какой бы ни являлась цель программы социального обеспечения, тот факт, что она доходит только до категории тех лиц, которые рассматриваются как получатели поддержки в рамках такой программы, снижает шансы на то, что она будет в состоянии достичь своих целей. Такая программа не является эффективной.
- Во-вторых, низкая охваченность льготами и пособиями в рамках социального обеспечения связана с принципом справедливости. Когда решение о неучастии в получении льготы или пособия отчасти является произвольным (*т. е.*, когда физические лица попросту не подозревают о том, что они обладают правом, или испытывают бремя неловкости при получении льгот или пособий), это приводит к возникновению неравенства в обращении с физическими лицами, которые *априори* должны быть в одинаковой мере затронуты системой социального обеспечения.
- В-третьих, более четкое понимание детерминант принятия физическими лицами решений относительно участия позволит более точно предусмотреть финансовые последствия политических изменений. К примеру, реформы социального обеспечения, которые ограничивают «пул» физических лиц, обладающих правом на получение льгот и пособий, могут не привести к существенной экономии средств в

¹⁴ См. OECD (данные по странам-участницам ОЭСР, 2003 год) в Разделе «Библиография».

том случае, если большее число таких лиц примет решение войти в число реально охваченных такими льготами и пособиями.

Кроме того, имеется также правильное понимание того, что в состоянии сделать органы власти и / или руководство программ в целях ликвидации низкого уровня охваченности льготами и пособиями в части социальной поддержки:

- Упрощение административных процедур;
- Рассмотрение возможности взаимодействия между различными программами; а также
- Накопление более качественных эмпирических данных и проведение более результативных исследований.

Анализ и упрощение административных правил, норм и процедур.

1. Упрощение процедур ходатайства о получении социальной поддержки.
2. Обеспечение прозрачности и объективности норм, которыми определяется доступ к социальной поддержке, в целях устранения неопределенностей, связанных с процессом ходатайства о получении льгот / пособий.
3. Разработка и проведение рекламных мероприятий в целях информирования потенциальных бенефициаров о существовании программ социального обеспечения, которые призваны удовлетворять их конкретные нужды, а также их информирования о процедурах ходатайства о получении льгот / пособий.

Усовершенствование взаимодействия с другими элементами «общества всеобщего благосостояния».

1. Более широкое использование центров универсального (комплексного) обслуживания для недопущения злоупотреблений и лучшего информирования потенциальных бенефициаров, а также для усовершенствования взаимодействия между различными элементами системы социального обеспечения.
2. Тщательное рассмотрение последствий реформ системы налогообложения для создания стимулов к вхождению физических лиц в систему льгот и пособий в целях усовершенствования эффективности в рамках системы налогообложения.

Накопление более качественных эмпирических данных и проведение более результативных исследований.

1. Проведение на регулярной основе оценок уровней охваченности различными программами на основании аналогичных данных и стандартизованных процедур.
2. Обеспечение повышенной доступности административных данных для исследовательских кругов.
3. Проведение специальных исследований через регулярные промежутки времени, например, через каждые 5 (пять) лет.

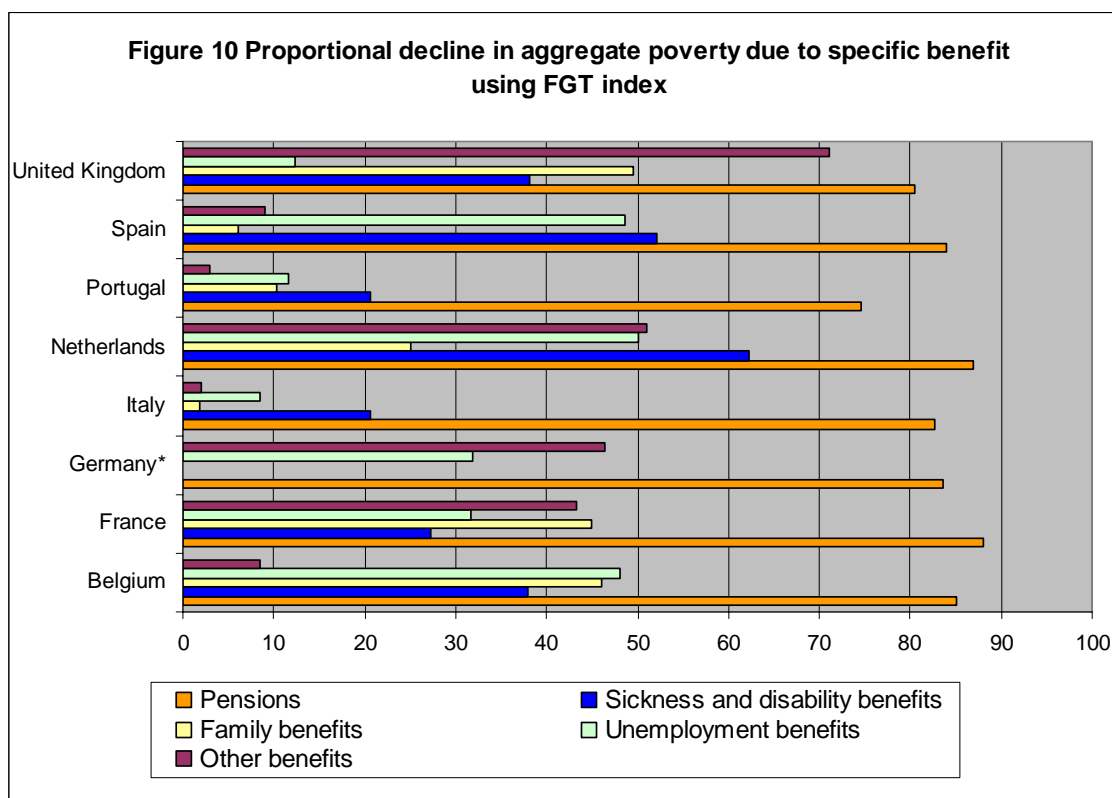
В. Какая из европейских программ социальной поддержки оказывает наибольшее влияние на снижение уровня бедности?

В рамках первого раздела настоящего документа мы рассмотрели вопрос воздействия общих затрат на социальную защиту на снижение уровня бедности и неравенства. В настоящем разделе также поднимается аналогичный вопрос, но на этот раз наше внимание сосредоточено исключительно на программах социальной поддержки. Влияние целого ряда широких категорий рассмотрено на Рисунке 6, в рамках которого социальная поддержка рассчитывается как остаточная («другие льготы и пособия»), при этом легко может быть сделан вывод относительно того, что, по отношению к другим льготам и пособиям по социальной защите, влияние программ социальной поддержки на снижение уровня бедности является относительно малым. Для большинства стран Европы пенсии составляют наибольшую долю снижения уровня бедности, однако на второе место в этом ряду – в зависимости от конкретной страны – могут быть поставлены либо пособия по безработице, либо пособия по инвалидности, либо семейные пособия. Социальная поддержка («другие льготы и пособия») является

значительно менее важной в плане снижения уровня бедности, чем остальные программы социальной защиты. Это менее характерно для Великобритании, а также, в определенной степени, также и для Нидерландов (см. ниже Рисунок 10).

При оценке важности адресной социальной поддержки в странах (континентальной) Европы, важно иметь в виду то обстоятельство, что данные программы представляют собой меньший компонент огромной системы социальной защиты, которая включает в себя целый ряд социальных льгот и пособий, являющихся доступными для значительных частей населения. Успешность функционирования системы социальной защиты в целом, а также ее компонентов неадресной поддержки, обозначенных вследствие охвата систем социальной защиты, способна бросить тень на роль программ социальной поддержки.

Рисунок 10. Пропорциональное снижение совокупной бедности в результате действия конкретного пособия (льготы) (на основе индекса Фостера-Грира-Торбека).



Источник: К. Хеди и др. (Heady et al.) (2001 год; см. Раздел «Библиография»).

Пояснения к Рисунку 10: Pensions – Пенсии; Family benefits – Семейные пособия; Other benefits – Другие пособия; Sick and disability benefits – Пособия по заболеванию и инвалидности; Unemployment benefits – Пособия по безработице.

Более углубленный анализ воздействия программ социальной поддержки будет являться возможным с использованием данных, которые имеются в наличии по ограниченному кругу стран: Франции, Италии, Германии и Великобритании. По этим четырем странам, в работе Хольша и Крауса (Hölsch and Kraus) (2004 год; см. Раздел «Библиография») произведено сравнение существующих уровней бедности с «противоречащими фактам» (counterfactual) уровнями бедности, смоделированными на

случай отсутствия данных льгот / пособий. Не удивительно, что наибольший уровень снижения бедности при этом наблюдается в Великобритании. Таблица 5 указывает на то, что программа социальной поддержки в Великобритании является весьма эффективной в плане снижения уровней бедности сравнительно с тремя другими указанными выше странами.

Таблица 5. Процентная доля снижения бедности в результате социальной поддержки.

	Численное соотношение	PGR*	FGT2**	Индекс Сена
Франция	3,50	15,85	24,62	15,23
Италия	1,72	3,76	5,61	3,71
Германия	7,40	23,63	32,75	21,88
Великобритания	28,99	57,67	66,00	52,45

Источник: Хольш и Краус (Hölsch and Kraus) (2004 год; см. Раздел «Библиография»).

Пояснения: * PGR = Poverty Gap Ratio / соотношение между средним фактическим доходом и уровнем бедности.

** FGT2 = Foster-Greer-Thorbecke Index ($\alpha = 2$) / индекс Фостера-Грира-Торбека.

В Таблице 6 представлены аналогичные оценки в плане снижения уровня неравенства: опять-таки, мы можем увидеть, что и здесь Великобритания выделяется из общего ряда как страна, где проверенная на нуждаемость адресная социальная поддержка способствует максимальной степени снижения.

Таблица 6. Вклад пособий по безработице и проверенных на нуждаемость льгот и пособий в снижение неравенства доходов [в приближении к 1995 году, возраст глав семей колеблется от 25 до 59 лет (эластичность коэффициента Джини для располагаемого (чистого) дохода)].

	Бельгия	Германия	Нидерланды	Швеция	Великобритания	США
Пособия по безработице после вычета налогов	-9,4	-2,7	-1,0	-9,3	-0,4	-0,6
Проверенные на нуждаемость льготы и пособия	-1,2	-5,2	-7,2	-9,9	-14,4	-5,2

Источник: Ферранини и Нельсон (Ferranini and Nelson) (2002 год; см. Раздел «Библиография»).

Данные результаты, однако, должны быть интерпретированы в рамках сравнения с общим воздействием социальной защиты. В предыдущем разделе был сделан вывод относительно того, что Великобритания и США оказались странами, которые характеризуются относительным неблагополучием с точки зрения общих уровней бедности и неравенства доходов. Более того, что является более важным, в обеих данных странах воздействие всей системы социальной защиты на уровни бедности и неравенства доходов является весьма умеренным по сравнению с другими странами. Данные результаты контрастируют с проведенным в настоящем разделе анализом, которые заставляют предполагать, что Великобритания и США отличаются особой эффективностью в плане снижения уровня бедности с использованием проверенной на степень нуждаемости адресной социальной поддержки. Последнее утверждение безусловно является верным; при проведении сравнения в международном масштабе воздействия проверенной на нуждаемость адресной социальной поддержки оказывается, что такие страны, как Великобритания и США, выделяются на фоне других стран высокой эффективностью.

Однако, в странах северной части континентальной Европы, проверенная на нуждаемость адресная социальная поддержка является всего лишь гораздо менее значительной группой льгот, пособий и политических мер, которые используются в целях решения проблемы бедности и неравенства доходов. В вышеназванной группе европейских стран другие «не проверенные на степень нуждаемости» льготы и пособия являются гораздо более значимыми как в количественном отношении (с точки зрения объемов расходуемых средств и количества бенефициаров), так и в плане их воздействия на положение с бедностью и неравенством доходов. Государственные пенсии, семейные пособия и пособия по безработице являются значительно более важными в данных странах, чем в Великобритании и США. Социальная поддержка представляет собой «крайнюю» разновидность политического инструментария в странах северного региона континентальной Европы. В силу данной причины, уровень бедности и неравенства доходов в странах Северной Европы снижается, в первую очередь, за счет других политических средств, а не за счет проверенных на степень нуждаемости социальных выплат. При этом особо сложные ситуации с обеспечением достатка, которые продолжают быть неразрешенными после того, как все другие инструменты выполнили отведенную им роль, предназначаются для их урегулирования за счет мер социальной поддержки. Не представляется удивительным, что будет намного труднее добиться снижения этого сегмента уровня бедности путем повышения уровня жизни получателей социальной поддержки. В качестве наглядного примера, данное положение также ясно проиллюстрировано в Таблице 6, где Бельгия выходит на первое место при расчете воздействия пособий по безработице на снижение уровня бедности, однако эта же страна опускается на шестое место при оценке воздействия социальной поддержки¹⁵.

Для стран Южной Европы (а именно, Италии, Испании и Португалии) ситуация является иной. В данных случаях социальная поддержка не является ни особо важной, ни особо эффективной, между тем как и другие части систем социальной защиты являются менее развитыми по сравнению со странами Северной Европы; развитость «общества всеобщего благосостояния» здесь ниже с учетом всех условий, а социальная поддержка не является эффективно организованной, согласно используемому нами методу измерения эффективности.

Эффективная программа социальной поддержки способна вывести значительное число людей из состояния бедности и сократить разрыв в доходах между людьми ниже уровня бедности и людьми в черте бедности до нулевого значения (сокращение разрыва в положении разных категорий малоимущих). На практике, для достижения подобной цели, после выявления части наиболее бедных децилей среди населения, которое обладает правами на получение льгот и пособий, разработчикам политической стратегии по-прежнему предстоит сделать определенный выбор. Один из вариантов предусматривает выделение свободных ресурсов в адрес только наиболее малообеспеченной части и, тем самым, вывод данных семей из положения бедности; другой вариант предполагает распределение свободных ресурсов среди всех семей ниже определенного порога доходов (черты бедности). При этом между ними существует множество других вариантов и сочетаний. При любом из этих двух вариантов, количественный уровень бедности и соотношение разрыва между бедными

¹⁵ В Бельгии отсутствуют ограничения в части срока действия пособий по безработице, при этом предполагается, что лица, которые являются безработными в течение длительного срока и которые на законных основаниях обладают правом на получение пособия по безработице, будут получать его до тех пор, пока они трудоустраиваются или уйдут с рынка рабочей силы.

категориями, скорее всего, будут снижены, однако с различными показателями. Теоретически, существует даже вероятность того, что второй вариант оставит количественный уровень бедности без изменений, несмотря на перераспределение ресурсов (это означает, что до и после реализации программы будет иметься столько же малообеспеченных, однако что различие в доходах между малоимущими и не-малоимущими при этом снизится)¹⁶.

В Таблице 7 содержатся оценки изменений в части разрывов между уровнями бедности для 3 (трех) стран в результате действия проверенных на степень нуждаемости льгот и пособий. Сокращение разрыва между уровнями бедности является значительным в этих трех странах. Наибольшее сокращение в абсолютном выражении в очередной раз наблюдается в Великобритании; наибольшее относительное изменение, однако, имеет место в Швеции. Такое положение также служит иллюстрацией той аргументации, которая была разъяснена выше.

Таблица 7. Средний разрыв между уровнями бедности и среднее сокращение разрыва между уровнями бедности за счет проверенных на нуждаемость льгот и пособий семьям, которые являлись малообеспеченными до того, как получили какие-либо проверенные на нуждаемость выплаты (Великобритания, Германия и Швеция).

	Германия, 1994	Швеция, 1992	Великобритания, 1991
Абсолютное изменение разрыва между уровнями бедности.	-0,537	-0,518	-0,586
<i>Порядок ранжирования (малый разрыв = 1)</i>	2	3	1
Относительное изменение разрыва между уровнями бедности	-98%	-152%	-121%
<i>Порядок ранжирования (малый разрыв = 1)</i>	3	1	2

Примечание: Средний разрыв между уровнями бедности рассчитывается как средний объем ресурсов, требуемых для вывода малообеспеченных семей поверх черты бедности в размере 50 % от среднего располагаемого (чистого) дохода семьи после осуществления проверенных на нуждаемость выплат, скорректированных исходя из размера семьи, представленных в качестве процентной доли от черты бедности. Разрыв между уровнями бедности является отрицательным, если средний доход малоимущих после осуществления выплат выше черты бедности.

Источник: К. Берендт (C. Behrendt) (2000a; см. Раздел «Библиография»).

Адресация социальной поддержки в каждой из этих трех стран может быть установлена при помощи Таблицы 8, где дается распределение семей, которые являются получателями проверенных на нуждаемость льгот и пособий, между различными категориями бедности. Полученные результаты являются поразительными и указывают на крайне низкий уровень охваченности в Германии и Швеции. К примеру, для семей, находящихся в положении крайней бедности, 87 % из них получают проверенные на нуждаемость льготы и пособия в Великобритании, по сравнению с 66 % в Германии и почти 50 % в Швеции. Что касается Германии, то эффективность адресации снижается еще больше при рассмотрении категорий устойчиво бедных и умеренно бедных, где приблизительно 1/3 данных семей является получателями льгот и пособий в рамках социальной поддержки. В Швеции ситуации несколько лучше при диапазоне от 50 % до 70 %, однако и здесь налицо признаки неудовлетворительной адресации при рассмотрении положения тех семей, которые не считаются бедными. Действительно, 16 % данных семей являются получателями льгот и пособий в рамках социальной

¹⁶ Использование метода измерения относительной бедности затрудняет выполнение дальнейших оценок, так как пороговое значение бедности является «зависимым от распределения» (distribution-dependent) и, таким образом, подвержено влиянию используемых политических инструментов.

поддержки, между тем как в Великобритании данное значение находится на уровне 11 %, а в Германии – на уровне 4 %.

Таблица 8. Распределение проверенных на нуждаемость льгот и пособий между семьями (процентная доля семей, получающих проверенные на нуждаемость льготы и пособия в каждой категории малоимущих) – Великобритания, Германия и Швеция.

Категория бедности		Германия, 1994	Швеция, 1992	Великобритания, 1991
Крайняя бедность	$Y < 30\%$	66	55	87
Устойчивая бедность	$30\% < Y < 40\%$	34	49	76
Умеренная бедность	$40\% < Y < 50\%$	28	69	76
Близкая к бедности	$50\% < Y < 60\%$	24	64	57
Отсутствие бедности	$Y > 60\%$	4	16	11

Пояснение: Y = располагаемый (чистый) доход, скорректированный исходя из размера семьи.

Пример: среди всех семей, проживавших в условиях крайней бедности до проверки на нуждаемость в Германии (1994), 66 % получали какие-либо из проверенных на нуждаемость выплат.

Источник: К. Берендт (C. Behrendt) (2000а; см. Раздел «Библиография»).

Схема социальной поддержки в Великобритании оказывает основное воздействие на положение тех, кто относится к категориям крайней бедности и устойчивой бедности, как показано в Таблице 9. Эффективность адресации является крайне неудовлетворительной при рассмотрении положения семей в категориях устойчивой бедности, умеренной бедности и близкой к бедности. Это является объяснением того, почему уровень бедности, после получения льгот и пособий, фактически увеличивается в трех данных категориях, однако значительно уменьшается в категории крайней бедности. Швеция – это единственная из трех названных выше стран, где бедность уменьшается во всех четырех категориях. Действительно, бедность также увеличивается в Великобритании для лиц, отнесенных к категории «близкая к бедности», приблизительно на 44 %.

Таблица 9. Уровни бедности до и после получения проверенных на нуждаемость льгот и пособий и ее уменьшение при помощи проверенных на нуждаемость льгот и пособий (Великобритания, Германия и Швеция).

Бедность		Германия, 1994	Швеция, 1992	Великобритания, 1991
Воздействие проверенных на нуждаемость льгот и пособий в относительном выражении (процентная доля).				
Крайняя бедность	$Y < 30\%$	-49,1	-45,6	-80,6
Устойчивая бедность	$30\% < Y < 40\%$	10,0	-17,4	-40,0
Умеренная бедность	$40\% < Y < 50\%$	2,5	-52,2	-15,9
Близкая к бедности	$50\% < Y < 60\%$	15,4	-28,9	44,1
50 % бедности (кумулят.)	$Y < 50\%$	-20,9	-44,3	-48,4

Пояснение: Y = располагаемый (чистый) доход, скорректированный исходя из размера семьи.

Пример: в Великобритании в 1991 году 9,3 % населения находились в положении крайней бедности до получения определенного вида выплат, а 1,8 % населения находились в положении крайней бедности после получения определенного типа выплат. Таким образом, уровень бедности для данной категории бедности уменьшился на 7,5 процентной точки, или на 80,6 % сравнительно с уровнем бедности до получения выплат.

Источник: К. Берендт (C. Behrendt) (2000а; см. Раздел «Библиография»).

Программы социальной поддержки в странах Европы и «западня» зависимости

Системы социальной защиты создаются в целях оказания содействия семьям в преодолении сложных обстоятельств. В идеальном виде, они должны выводить семьи из положения бедности путем предоставления пособий и услуг и поднимать их до того уровня, на котором у них уже не будет дальнейшей необходимости полагаться на систему социальной защиты ради выживания. В случае, если система социальной защиты относительно долго удерживает людей в системе пособий, мы можем говорить о «зависимости от пособий» или, точнее, о «зависимости от социального обеспечения». Последнее представляет собой потенциальную проблему не только в плане необходимости долгосрочного финансирования системы, но также и для затронутых бенефициаров. «Зависимость от льгот», как правило, удерживает семьи на низком уровне соцобеспечения и угрожает их долгосрочной интеграции в общество. Это связано с проблемой социального исключения.

С учетом обширного опыта «обществ всеобщего благосостояния» в современных государствах Запада, мы располагаем знанием о том, что некоторая степень «зависимости от соцобеспечения», вероятно, является неизбежной, но это не означает, что эффективность программ социальной поддержки (и систем социальной защиты) не должна оцениваться с точки зрения степени, в которой они способствуют уходу от проблем «зависимости от соцобеспечения» и «зависимости от пособий». Срок действия пособий и повторное вхождение в эти системы представляют собой надежные показатели с этой точки зрения. Вновь мы должны отметить тот факт, что данные по этому вопросу весьма ограничены, что, однако, не мешает сделать несколько твердых наблюдений.

Благодаря использованию данных по отобранным городам в таких странах, как Германия, Италия, Португалия, Испания, Швеция и Великобритания, в рамках Таблицы 10, существует возможность сделать вывод относительно того, что срок действия пособий является весьма высоким в большинстве этих стран: более 80 % бенефициаров получают пособие по социальной поддержке в течение более чем 12 месяцев в Испании и Великобритании; наиболее низкое значение может быть установлено для Швеции, где по-прежнему более, чем одна треть бенефициаров, остается в системе в течение периода свыше 12 месяцев¹⁷. Системы социальной поддержки не представляются очень эффективными в плане возвращения людей на рынок рабочей силы или к экономической деятельности, отражаемой в официальной статистике. Согласно данным, собранным в работе Сарацено (Saraceno) (2002 год; см. Раздел «Библиография»), значительное количество людей заново входят в систему социальной поддержки по несколько раз. В отношении серьезного числа получателей, безусловно, верным является то, что им не удается выйти из этой системы раз и навсегда. Это ставит вопросы относительно возможности «активизации» данных лиц или, по меньшей мере, вопросы относительно реального успеха в достижении этой цели системами социальной поддержки. Мы вернемся к обсуждению данного вопроса в рамках следующего раздела, посвященного теме реформ социальной поддержки.

¹⁷ Данные по Италии относятся к городу Турин; в условиях очень локального характера организации социальной поддержки в Италии, мы обнаруживаем совершенно другие значения по другим городам страны по причине, как правило, недостаточной развитости системы социальной поддержки: в работе Сарацено (Saraceno) (2002 год, см. Раздел «Библиография») приводится пример города Милан.

Таблица 10. Длительность получения пособий по социальной поддержке.
Процентная доля от общего количества бенефициаров.

	12 месяцев или дольше	От 12 до 24 месяцев	24 месяца или дольше
Германия	38,3	18,0	20,3
Италия	43,9	19,2	24,7
Португалия	75,3	17,2	58,0
Испания	80,3	19,3	61,0
Швеция	33,6	19,3	14,3
Великобритания	83,0	13,9	69,1

Источники: Сарацено (Saraceno) (2002 год), Великобритания: Гассман и Дежка (Gassmann and Deszka) (2003 год); см. Раздел «Библиография».

С. Мероприятия по сдерживанию административных расходов.

Мероприятия финансового характера значительно различаются в тех странах, которые стали объектами исследования. В Бельгии, Германии, Италии, Нидерландах и Швеции муниципалитеты играют заметную роль как в финансировании, так и в администрировании системы социальной поддержки. Однако, во Франции, Португалии и Великобритании финансирование и основной блок администрирования по преимуществу являются задачей национального правительства. Тем не менее, даже в тех странах, где система социальной поддержки является в значительной степени децентрализованной, муниципалитеты получают часть финансирования с национального уровня (Италия представляет собой важное исключение в этом отношении). К примеру, в Бельгии муниципалитеты получают долевую субсидию стоимостью, по меньшей мере, 50 % от стоимости пособий, которые ими выплачиваются. С другой стороны, в Швеции и Нидерландах государство предоставляет финансирование в виде блочных субсидий муниципалитетам за выполнение ими обязательного набора функций. Кроме того, в Нидерландах и Швеции муниципалитеты должны финансировать свои расходы на социальную поддержку частично из своих собственных налоговых поступлений, заодно с использованием государственной субсидии.

Все системы сталкиваются с проблемой сдерживания расходов. В рамках разработки систем социальной поддержки в основном существуют два типа инструментов, которые могут быть использованы для достижения данной цели:

- Институциональные стимулы между законодателями и финансирующими инстанциями, с одной стороны (как правило, это уровень центрального правительства), и поставщиками социальной поддержки, с другой стороны (как правило, это местный административный уровень);
- Стимулы и воздействие на бенефициаров в целях уменьшения количества ходатайств и ограничения продолжительности ходатайств.

Институциональные стимулы могут принимать форму бюрократического контроля и, что более важно, механизмов финансирования, которые гарантируют совместную ответственность с участием местного уровня (т. е. поставщиков социальной поддержки)¹⁸. Частичные (условные) блочные субсидии и долевые субсидии используются в большинстве стран. В Нидерландах в свое время имело место

¹⁸ Обсуждение вопроса об институциональных стимулах см. в работе К. де Нойбурга (2002 год) в Разделе «Библиография».

использовании полной дотации в расчете на одного человека, что гарантировало местному уровню фактическое возмещение всех расходов на социальную поддержку. Данный механизм финансирования развивается в направлении блочной субсидии, однако последствия прежде существовавшей системы по-прежнему проявляют себя в форме относительно высоких уровней расходов на социальную поддержку в Нидерландах.

Воздействие и стимулы в отношении бенефициаров принимают множество форм в диапазоне от низких уровней возмещения до неучета трудового дохода и налоговых льгот; рассмотрение данных инструментов имеет место в рамках раздела 4.

Представляется важным отметить, что каждая национальная система стремится к достижению определенного баланса при разработке систем социальной поддержки посредством использования соотношений между различными инструментами. В целом, системы с «обильными» пособиями и льготами (например, шведская и голландская) стремятся к компенсированию этого «обильного» характера путем установления тщательного бюрократического контроля на местном уровне. Системы с умеренно «обильными» уровнями пособий и льгот (к примеру, бельгийская и французская) характеризуются попытками сдерживать расходы за счет активного вовлечения социальных работников в «возврат» бенефициаров к экономической деятельности, отражаемой в официальной статистике, или, по крайней мере, в сектор соцобеспечения, стимулирующий получающих пособия браться за любую предлагаемую работу. Низкие уровни пособий такого типа, как в странах Южной Европы, испытывают потребность в более низком уровне контроля и налоговых инструментов для сдерживания расходов, однако при этом являются и менее эффективными с точки зрения смягчения бедности. При разработке систем социальной поддержки представляется критически важным стремиться к созданию такой системы, которая обеспечивает выбор, не представляющий помех для экономики и социальной «культуры» конкретной страны.

Системы всех европейских стран являются экономически эффективными, если судить по доле соответствующих административных расходов. Это заключение представляется нам весьма примечательным, так как проверка бенефициаров на нуждаемость и их мониторинг (контроль), как правило, представляют собой дорогостоящие мероприятия. Это оказывается возможным только лишь потому, что количественное выражение систем социальной поддержки сдерживается тем фактом, что большинство случаев, при которых семьи или отдельные лица становятся носителями состояния «временной бедности», разрешается за счет других частей системы социальной защиты, охватывающих как компенсационные, так и другие некомпенсационные льготы и пособия. Присутствие крупных секторов общественных благ в таких сферах, как образование, здравоохранение, государственный транспорт и жилье, которые фактически служат распределению сугубо целевых пособий и льгот в натуральной форме (в адрес школьников и студентов, также в адрес больных и инвалидов), также представляет собой важный фактор в данной связи.

D. Реализация.

Налицо высокая степень разнообразия и изменчивости в том, каким образом происходит фактическая реализация мероприятий по социальной поддержке на местном уровне. Мы не располагаем исследованиями, в которых на основе сравнений в международном масштабе нам была бы предоставлена возможность сформулировать

заклучения по данному вопросу. Практика различных стран настолько разнородна, что почти безусловно требуются конкретные (целевые) исследования для описания повседневных мероприятий (любопытная серия конкретных (целевых) исследований представлена в работе Сарацено (Saraceno) 2002 года, Главы 2 и 4; см. Раздел «Библиография»). Детальные сведения относительно реализации являются, однако, чрезвычайно важными и могут служить объяснению степени успешности программ социальной поддержки. Одним из положительных примеров является бельгийское ведомство социальной поддержки, в рамках которого квалифицированные социальные работники сочетают умеренные пособия и льготы (которые в настоящее время именуется «прожиточным минимумом») с разнообразием инструментом, часто пользуясь вариантами поддержки в натуральной форме, содействия на рынке труда и финансового инструктажа.

Проблема охвата и сбора информации в странах Европы не имеет особой остроты. Даже в условиях наиболее централизованных систем, наподобие системы, существующей в Великобритании, учреждения социальной поддержки разбросаны по всей стране с целью обеспечения легкого доступа к ним для любого человека. То обстоятельство, что Европа является очень густо населенной, в сочетании с тем фактом, что транспортная инфраструктура там также хорошо развита, обеспечивает хорошую возможность охвата населения системой социальной поддержки с точки зрения физического доступа. Во многих странах Европы, к примеру, в Бельгии, Нидерландах и Италии, именно муниципалитет является первой инстанцией в плане информирования всех жителей. Это подразумевает, что даже если конкретный человек не знает в деталях того, каким образом ему следует ходатайствовать о получении социальной поддержки, он / она, наиболее вероятно, в первую очередь обратится в его / ее муниципальное ведомство, тем самым отправившись по правильному адресу. Тем не менее, некоторые в итоге так и не добиваются желанной финансовой помощи, которая им необходима, вследствие недостаточности информации. К наиболее уязвимым в этом плане группам относятся иммигранты, которые хуже знакомы с системой социального обеспечения своей новой страны пребывания, а также лица пожилого возраста, которые никогда прежде не пользовались услугами системы социального обеспечения или которые столкнулись с изменениями в данной системе после того, как они ушли с рынка рабочей силы.

В большинстве стран Европы соискателям необходимо лично обратиться с ходатайством относительно получения полагающихся льгот или пособий. После чего необходимые формы заполняются ими при содействии социального работника или соответствующего специалиста по данному направлению. Во Франции и Германии подобная процедура начинается с момента составления письменного заявления. Во всех странах применяется процедура проверки уровня доходов с целью оценки того, является ли соискатель обладателем права на получение льгот и пособий. В Бельгии, Франции и Нидерландах для всех случаев предусмотрена перепроверка этих данных и другой информации о физическом лице. В Германии, Швеции и Великобритании перепроверка имеет место только в случае возникновения подозрения в неправильности предоставленных данных или иной информации. Роль профильного специалиста, руководящего конкретной процедурой ходатайства, является ограниченной в Бельгии, Франции, Нидерландах и Великобритании. Профильный специалист лишь направляет заявителя в рамках данной процедуры, однако принятие решения относительно получения пособий / льгот закреплено за другим подразделением. Подобный метод, возможно, избран в целях соблюдения

объективности. Однако, в Германии и Швеции профильным специалистам предоставляются более существенные полномочия; при этом они не только ориентируют заявителей в рамках процедуры, но также сами принимают решение относительно того, должны ли быть предоставлены льготы / пособия или нет.

Три проблемы различного характера имеют отношение к реализации систем социальной поддержки. Во-первых, имеет место проблема контроля за условиями, которые позволяют физическому лицу обладать правом на получение льгот / пособий. Во-вторых, экономические сдержки (препятствия) рассматриваются как существенная преграда для процесса реализации. К данным сдержкам могут быть отнесены риски впадения в бедность, которые особенно затрагивают тех, чье положение вначале лишь ненамного ухудшается при уходе с рынка рабочей силы. Третья проблема связана с уровнем охваченности, о чем говорится в разделе 2; при этом становится очевидным, что не все соискатели, обладающие соответствующим правом на законных основаниях, в действительности являются получателями льгот и пособий.

4. Реформы европейских систем социальной защиты населения.

Системы социальной защиты часто фигурируют среди тем политической повестки дня в странах Европы. Такая ситуация стала особенно характерной на фоне экономических спадов, имевших место в 1980-е и 1990-е годы. На обсуждение ставятся вопросы относительно долгосрочной финансовой устойчивости этих систем в целом, с учетом изменения демографической ситуации (старение населения и приток новых иммигрантов) и изменения экономической ситуации (глобализация и логически вытекающее из этого размывание налогооблагаемой базы). Более того, по мнению некоторых исследователей, ныне существующие системы социальной защиты обусловили возникновение таких стимулов, которые чреваты высоким уровнем морального риска и, следовательно, злоупотреблений, что выражается в возрастании количественного выражения систем социальной защиты в странах Европы.

Совокупность данных процессов подталкивает политические круги в масштабах ОЭСР к реформированию системы социальной защиты в целом и мероприятий по социальной поддержке в частности. В нижеследующих разделах содержится обзор имеющих место изменений, которые подразделены на 3 (три) основные категории:

- A. Изменения в сфере стимулов для бенефициаров,
- B. Изменения в сфере стимулов для поставщиков социальной поддержки, а также
- C. Реформирование в сфере прав на получение социальной помощи (поддержки).

Необходимость реформирования.

Реформирование «общества всеобщего благосостояния» преимущественно является ответной реакцией на изменение существующей ситуации. Круги, определяющие политическую стратегию, вынуждены производить оценку текущей политики и рассматривать возможные альтернативы по причине наличия безотлагательной проблемы, которая способна вызвать политический кризис. В течение последних десятилетий многократно заявлялось о том, что европейские системы социальной защиты являются или становятся неустойчивыми вследствие изменения демографической и экономической ситуации. При этом отмечается беспрецедентно высокий уровень лиц, длительно являющихся безработными (и / или лиц, которые перманентно находятся в составе резерва рабочей силы), старение населения и приток

всё большего числа иммигрантов. Данные факторы создают особую нагрузку на систему социальной защиты и угрожают перспективам ее долгосрочного финансирования. Аналогичные заявления звучат относительно тенденции к глобализации в мировой экономике, что, как предполагается, способствует размыванию налоговой базы. Хотя всего несколько стран в реальности столкнулись с финансовыми кризисами, вызванными положением системы социальной защиты, механизмы продвижения реформ являются, однако, отчасти более изощренными и политически окрашенными. Позиции налогоплательщиков изменяются в том смысле, что всё большее число людей выражают свое нежелание оплачивать социальные выплаты (по принципу солидарности) в адрес того сегмента населения, который, как им представляется, поощряется системой «обильных» льгот и пособий к тому, чтобы пребывать на обочине экономической системы. То, что ранее обозначалось как «зависимость от социального обеспечения», которую испытывают получатели льгот и пособий, стало рассматриваться как «пути социального обеспечения» для тех, кто вносит свой вклад в эту систему (моральный риск), что снизило общественное желание оплачивать существование системы социальной защиты. Несмотря на то, что эмпирические данные неизменно указывают на то, что зависимость от социального обеспечения в количественном отношении представляет собой не более чем проблему маргинального (второстепенного) характера, примечательные данные относительно положения тем не менее присутствующего меньшинства влияют на изменение позиций и мнений налогоплательщиков. Невозможно отрицать тот факт, что политическая оценка системы социальной защиты претерпела изменение, т. е. уже не так настойчиво поддерживается принцип солидарности и готовности к тому, чтобы разделять бремя расходов (налоги, платежи), связанное с подобной солидарностью. Среди более консервативного крыла политического спектра имеет место акцентирование внимания на более жесткой личной ответственности и менее высоком уровне коллективной государственной поддержки; в среде более передового крыла политического спектра вызревают аргументы в пользу борьбы с маргинализацией («социальным исключением») получателей социального обеспечения путем стимулирования «социального включения». В обоих случаях речь идет об активизации бенефициаров систем социальной защиты.

Также является верным то, что системы социальной защиты далеки от совершенства и что в их рамках есть место для различных усовершенствований (подробнее см. в работе К. де Нойбурга и Дж. Кастонгей 2005 года в Разделе «Библиография»). Примечательно, однако, то, какой стабильностью отличаются «общества всеобщего благосостояния» в странах Европы. По-прежнему существует гигантский механизм перераспределения, несмотря на то, что множество функциональных особенностей претерпели различные изменения. Сущность этих систем остается неизменной; при том, что некоторые изменения отличались особой значимостью, большое число изменений носило лишь параметрический, если не сугубо косметический характер. Несмотря на безотлагательную необходимость радикального реформирования, согласно мнению некоторых наблюдателей, реформирование европейских «обществ всеобщего благосостояния» по преимуществу протекает путем внедрения параметрических изменений; при этом можно указать лишь на единичные системные изменения (если они вообще имеют место).

Политический кризис не является достаточным условием для политических перемен. Возможность трансформировать кризисную ситуацию в конкретное политическое нововведение зависит от политических сил и институциональных факторов.

Действительно, нередко реформы реализуются в медленном темпе и являются ограниченными по своему объему в силу следующих обстоятельств:

- Косность: сопротивление переменам вследствие существования формальных и неформальных вето и зависимости от определенной линии развития.
- Укоренившиеся массовые ожидания и электоральная популярность «общества всеобщего благосостояния».
- Институционализированное соглашение: «общество всеобщего благосостояния», каким мы его привыкли воспринимать, является одним из ведущих организующих принципов жизни нескольких поколений европейцев и, таким образом, представляет собой в глубокой мере институционализированное соглашение.

Вследствие этого, кризис способен инициировать проведение реформы, однако сама реформа нередко является замедленной из-за воздействия политических сил и институциональных факторов. При этом можно вести речь о сочетании глобализации и длительных и медленных социальных изменений, которое ставит новые требования перед «старыми» «обществами всеобщего благосостояния» в Европе:

- Изменения в сфере социально-экономических условий в обществах Запада в течение последней четверти 20 века;
- Изменения в сфере демографической ситуации и появление новых групп населения;
- Изменения в сфере «политического дискурса» многих обществ Запада.

Цели и инструменты.

В своей основе, мероприятия по социальной защите испытывают некоторое внешнее давление в силу того, что они либо приводят к истощению финансовых ресурсов, либо рассматриваются как меры, приносящие негативные результаты (а нередко имеет место сочетание двух данных оценок). Главной целью реформ социального обеспечения является сокращение государственных затрат на осуществление соответствующих мероприятий путем уменьшения количества месяцев получения пособия и сопутствующих административных расходов. Инструменты, которые используются для реализации данной общей цели, должны быть подразделены на 2 (две) следующих категории:

- Уменьшение количества и срока действия пособий и льгот;
 - Обеспечение стимулов для потенциальных претендентов с целью добиться того, чтобы они реже ходатайствовали об участии в мероприятии;
 - Обеспечение стимулов для бенефициаров / клиентов / получателей с целью добиться сокращения срока их пребывания в рамках системы (т. е. их скорейшего выхода из мероприятия);
 - Обеспечение стимулов для поставщиков поддержки с целью снижения уровня участия (соотношения между признанными претендентами и соискателями, которые обладают правом на законных основаниях);
 - Обеспечение стимулов для поставщиков поддержки с целью сокращения фактического срока действия пособий путем стимулирования бенефициаров к возможно более раннему выходу из мероприятия;
 - Сокращение количества потенциальных соискателей путем изменения юридических правил в части обладания соответствующими правами;
- Сокращение затрат на функционирование;
 - Административные и рыночные реформы, предназначенные для увеличения результативности соответствия количественному выражению программ, в целях снижения косвенных затрат и более эффективного функционирования.

А. Реформирование системы стимулов для бенефициаров.

Помимо очевидной задачи снижения финансового бремени от мер по социальному обеспечению и желания добиться уменьшения совокупного уровня зависимости путем увеличения количества участников финансирования, основополагающей причиной изменений в сфере мероприятий по социальной поддержке является растущая обеспокоенность проблемой «социальной включенности» получателей социального обеспечения за счет их более активной и ускоренной интеграции на рынке рабочей силы. Для реализации данных реформ в политической сфере, имеет место использование многих форм стимулов, адресованных (потенциальным) бенефициарам систем социальной защиты. Среди них мы можем различить следующие:

- Финансовые стимулы;
- Увеличение административного и морального давления;
- Сглаживание препятствий для выхода на рынок рабочей силы;
- Развитие личной ответственности при покрытии рисков и осуществлении того или иного выбора.

Финансовые стимулы.

В рамках данной категории многими странами используется набор из пяти следующих инструментов:

Более высокий уровень заработков, не подлежащих учету.

В рамках многих мероприятий по социальной защите предусмотрена утрата бенефициарами своих пособий (а также нередко и других сопутствующих льгот и дотаций – во многих случаях речь идет о жилищных субсидиях), как только они приступают к трудовой деятельности и, таким образом, претерпевают установленный порог доходов. Это приводит к возникновению так называемой «западни бедности» или «западни зависимости». В целях недопущения данного очевидного отталкивающего фактора на пути к началу трудовой деятельности, во многих странах сделан выбор в пользу сглаживания момента перехода на рынок рабочей силы путем установления или расширения объема доходов, не подлежащих учету, в случае, если получатель приступает к трудовой деятельности.

Под более высоким уровнем заработков, не подлежащих учету, подразумевается увеличение той доли заработной платы, которая не удерживается из пособия претендента. Это должно обеспечивать финансовое стимулирование получателя пособия в плане его возвращения на рынок рабочей силы, поскольку при этом бенефициар получает возможность заработать дополнительную сумму денег наряду с получением своего пособия.

Увеличение кредита по налогу на трудовой доход.

Данный кредит представляет собой специальный налоговый кредит для лиц с низкими доходами, которые соответствуют определенным требованиям и подают налоговую декларацию. Базовая идея при этом весьма проста: лицам, ранее охваченным мероприятием по социальной защите и согласившимся на вариант трудоустройства, предоставляется либо специальное освобождение от подоходного налога, либо освобождение на особо установленный период времени. В ряде стран данное дополнительное освобождение от налога предусмотрено для всех трудящихся (вне зависимости от того, являются ли они

охваченными мероприятием по социальной защите или нет) в целях усиления финансовых стимулов по началу трудовой деятельности или неуходу со своего текущего рабочего места.

Премия за возвращение к трудовой деятельности.

Данное денежное пособие предоставляется бенефициарам социальной защиты при их переходе к трудовой деятельности или переходе от неполной занятости к полной занятости. В некоторых случаях данное пособие выплачивается в виде разовой премии, в других случаях оно распределяется на первые годы трудовой деятельности.

Стимулирование самостоятельной занятости.

Еще одним вариантом для возвращения безработного на рынок рабочей силы предусматривает реализацию принципа самостоятельной занятости. Таким образом, безработным предлагается стимул для того, чтобы они реализовали вариант самостоятельной занятости посредством специальных программ.

Увеличение пособий по уходу за ребенком.

С учетом того факта, что значительное число бенефициаров – это родители-одиночки (в первую очередь, матери), во многих странах было принято решение относительно увеличения пособий по уходу за ребенком для лиц, приступающих к трудовой деятельности. Это позволяет уменьшить риск попадания в «западню бедности», который существует для родителей-одиночек, нашедших себе низкооплачиваемую работу, которые иначе столкнулись бы с ситуацией сокращения своего чистого дохода, так как конечная выгода от более высокой заработной платы сравнительно с социальным пособием выше, чем то, что компенсируется в виде дополнительных расходов по уходу за детьми.

В Таблице 11 представлены сводные данные относительно того, какие именно инструменты использовали страны-члены Европейского Союза («Европа-15») начиная с 1997 года. Таблица показывает, что кредит по налогу на трудовой доход и увеличение пособий по уходу за детьми являются наиболее популярными из числа используемых инструментов.

Таблица 11. Использование финансовых стимулов для бенефициаров в Европе после 1997 года.

	Неучет более высокого заработка	Кредит по налогу на трудовой доход	Премия за возврат к труд. деятельности	Стимулирование самостоятельной занятости	Пособия по уходу за детьми
Австрия		X			X
Бельгия	X	X			X
Дания	X	X		X	X
Германия		X		X	X
Греция			X		
Финляндия		X			X
Франция	X	X	X		X
Ирландия			X	X	
Италия		X			
Люксембург		X			
Нидерланды	X	X	X	X	X
Португалия					
Испания			X		X
Швеция		X			
Великобритания		X	X		X

Источники: комбинированные данные на основе работы Петерса и др. (Peters et al.) 2004 года и работы К. де Нойбурга 2005 года (см. Раздел «Библиография»).

Усиление административного давления на бенефициаров по принятию ими варианта трудоустройства.

Помимо обеспечения стимулов для бенефициаров систем социальной защиты по возврату на рынок рабочей силы путем повышения доходов от оплачиваемого труда (сравнительно с размером пособий) или путем сокращения расходов (уход за детьми), органы социальной защиты также используют рычаг административного давления в целях «выталкивания» бенефициаров на рынок рабочей силы. В большинстве стран это происходит в трех основных формах: социальное обеспечение, стимулирующее получающих пособие братья за любую предлагаемую работу, ужесточение требований и мер, а также совершенствование личного (индивидуализированного) обслуживания.

Социальное обеспечение, стимулирующее получающих пособие братья за любую предлагаемую работу.

Данный вариант включает в себе множество различных программ, в центре которых в первую очередь находится трудовая деятельность. Основное различие между данным вариантом и активной политикой в отношении рынка рабочей силы заключается в том, что в первом случае подразумевается идея о том, что человеку необходимо «работать ради собственного сощобеспечения». Реализация данной идеи более жесткая, чем реализация других подобных идей, и сочетает в себе следующие принципы:

- Ориентация на трудовую деятельность: «любая работа хороша»;
- Понуждение: требования и санкции;
- Фокусирование внимания на самом нижнем слое государственного обеспечения дохода (нередко на группе, наиболее далеко отстоящих от рынка рабочей силы);
- Ограничение внимания к элементам и вариантам обучения.

В большинстве стран Европы так или иначе внедрен описанный выше подход, однако его схема различается существенно в зависимости от конкретной страны. Некоторые страны демонстрируют крайнюю жесткость при установлении точных требований, между тем как другие страны регулируют соответствующие правила в целях недопущения ситуации, при которой слишком большое

количество пользователей может выпасть из системы. Германия, Нидерланды, Испания, Швеция и Великобритания – это примеры тех европейских стран, которые сумели реализовать достаточно жесткую разновидность подобного подхода.

Более жесткие требования и санкции.

Требования в плане обладания правом на получение пособия или льготы (социальной поддержки, пособия по безработице, а также и других пособий) становятся всё более строгими, а реализация санкций постепенно становится всё более отлаженной. Данные требования и санкции в основном внедрены в рамках варианта «социального обеспечения, стимулирующего получающих пособие братья за любую предлагаемую работу», так как внимание уделяется вопросу активных поисков работы и / или участия в программах или учебных курсах по получению опыта трудовой деятельности. Кроме того, требование относительно поисков работы становится более жестким в том смысле, что безработные должны использовать вариант любой (юридически приемлемой) трудовой деятельности, а не только «подходящей» для них.

Индивидуализированное содействие.

В целях скорейшего выведения бенефициаров из системы пособий, акцент смещается в сторону более индивидуализированного содействия. При этом параллельно существуют различные системы индивидуализированного содействия. Во многих случаях бенефициары «приписываются» к конкретному профильному специалисту или персональному консультанту, который помогает не только заполнять все формы в рамках получения пособия, но нередко также оказывает помощь клиенту в части разработки индивидуального плана действий, где акцент делается на достижении экономической независимости. Примерами подобных планов действия могут являться: договор об интеграции в Германии, так называемый «новый курс» («the New Deal») в Великобритании, муниципальные программы стимулирования трудовой деятельности в Нидерландах, а также «план включения» (“Plan d’Insertion”) во Франции.

Сглаживание препятствий для выхода на рынок рабочей силы.

Успех программы «социального обеспечения, стимулирующего получающих пособие братья за любую предлагаемую работу» зависит от существования хороших вариантов трудоустройства. Вследствие этого, стимулирование «стороны потребления» в равной степени важно, как и активизация «стороны предложения». Большинство программ «социального обеспечения, стимулирующего получающих пособие братья за любую предлагаемую работу», таким образом, должно сопровождаться либо понижением социальных отчислений работодателей, либо субсидиями работодателям.

Развитие личной ответственности.

Смещение в сторону денежных пособий для специальных групп.

Акцент всё заметнее смещается в сторону денежных пособий взамен пособий в натуральной форме.

Сберегательные счета.

Вопрос о введении системы сберегательных счетов в рамках системы социального обеспечения по-прежнему является предметом очень жарких обсуждений в странах Европы. Полемика вызвана тем фактом, что при определенных типах реализации каждый в индивидуальном порядке откладывает средства на своем сберегательном счете, что приводит к более неравноправной системе, которая способна причинить вред тем, кто подвергается неожиданным рискам. Базовый принцип системы персональных сберегательных счетов состоит в том, что обязательные платежи на персональный сберегательный счет заменят собой налоги, которые в настоящее время используются для финансирования пособий по безработице, пособия по болезни, родительских отпусков и пенсий. При возникновении соответствующей нужды человек вправе снять средства со своего счета взамен получения пособия.

В. Реформирование системы стимулов для поставщиков соцобеспечения.

Помимо изменения системы правил и стимулов для бенефициаров, определяющие государственную политику круги, стремясь уменьшить количество месяцев предоставления пособий, также имеют возможность изменить форму организации самого администрирования социальной защиты. Существует мнение, согласно которому обеспечение точных стимулов для поставщиков социальной поддержки способно привести к снижению количественного выражения и соответствующих затрат. Можно выделить три основные тенденции при рассмотрении ситуации, сложившейся в странах Европы: деволуция (передача полномочий), приватизация и внедрение учреждений комплексного обслуживания. Детали реализации данных тенденций различаются в зависимости от конкретной страны, а рассмотрение основных из подобных различий предложено в работе К. де Нойбурга 2005 года, Глава 5 (см. Раздел «Библиография»).

Деволуция.

Децентрализация в настоящее время является предметом общественных дискуссий и подкрепляется определенной мотивацией, так как она способна привести к большей гибкости, эффективности или к наращиванию ресурсов и более комплексному контакту с другими местными субъектами (государственное / частное сотрудничество). Во многих странах Европы данная тенденция является четко выраженной. Степень децентрализации, однако, является различной для каждой страны.

Приватизация.

Приватизация может рассматриваться в качестве перехода от государственной ответственности к индивидуальной ответственности и рыночному принципу. В Нидерландах полная приватизация служб реинтеграции заняла 8 (восемь) лет (с 1994 по 2002 год) посредством последовательного приближения к цели.

Повышение качества обслуживания.

Организация центров комплексного обслуживания способна привести к увеличению рентабельности и повышению уровня координации, в силу того, что многочисленные взаимосвязанные службы собираются вместе под одной крышей. Пользователи обеспечиваются одним общим контактными «окном» для подачи (почти любых) ходатайств. Этим достигается более высокий уровень прозрачности и удовлетворения клиентов. Всё шире внедряется форма

электронного руководства или предоставления услуг в режиме «он-лайн» в целях выполнения задач по минимизации затрат, развития доступа к информации и повышения качества обслуживания.

С. Реформирование сферы определения права на пользование пособиями и льготами.

Наконец, уменьшить количество так называемых «льгото-месяцев» (т. е. срок получения пособий и льгот) можно простым способом усложнения процедуры «входа» физических лиц в систему: варианты исключения определенных групп или ограничения прав других являются наиболее употребительными.

Несмотря на существование универсалистской тенденции в рамках многих «обществ всеобщего благосостояния» европейских стран, различия в сфере прав на социальную защиту и содействие по-прежнему существуют и даже разрастаются. Данные различия возникают скорее «на обочине», чем в сердцевине системы, и полемика по преимуществу концентрируется вокруг 2 групп населения: молодежь и иммигранты. В случае с молодежью должны быть приняты решения относительно того, в каком возрасте молодой человек может быть удостоен права на получение поддержки. В данном контексте имеют особую важность два элемента: солидарность на уровне родственного круга и семьи и тот факт, что молодые люди еще не успели отработать достаточный срок и, таким образом, не сделали своего вклада в систему социальной защиты. Иммигрантский сегмент населения Европы увеличивается и нуждается в непропорциональной поддержке со стороны системы социальной защиты. На систему оказывается нажим в целях аннулирования прав иммигрантского населения на охваченность социальной защитой или пересмотра этих прав (например, в сторону исключения иммигрантов из системы денежных пособий и ограничения их прав получением пособий в натуральной форме, причем в конкретных населенных пунктах).

Ограниченность успеха и достижений.

Важный заключительный вопрос состоит в том, действительно ли политические изменения обеспечили наступление тех последствий, которые ожидалось. Мы не располагаем широким спектром результатов соответствующих исследований, чтобы сделать какие-либо четкие выводы, а те исследования последствий, которые имеются в наличии, содержат в себе несовпадающие заключения, однако общий вектор указывает на то, что результаты политических изменений в странах Европы являются скорее неутешительными. Это положение обусловлено действием трех основных механизмов.

Следует, однако, еще раз повторить наш общий комментарий: необходимо помнить о том, что проверенная на степень нуждаемости социальная поддержка в странах континентальной Европы представляет собой инструмент социальной защиты «крайнего» характера. Такая поддержка обеспечивает социальную помощь всем тем, кто не удержался на плаву за счет хорошо продуманной «спасательной» сети других мероприятий по социальной защите.

Стремление активизировать бенефициаров социальной поддержки и «вернуть» их к экономической деятельности, отражаемой в официальной статистике, создает для административных инстанций серьезные стимулы в плане активизации получателей соцобеспечения путем предоставления самых высоких шансов на трудоустройство; в

результате этого, «за бортом» оказываются те бенефициары, которых трудно «раскачать» с целью возврата на рынок рабочей силы; реформы, таким образом, служат изменению скорее порядка распределения, чем количества бенефициаров. При этом возникает любопытный вопрос, указывающий на тот факт, что возможно существование *двух типов получателей соцобеспечения*: те, кого легко активизировать, и те, кого активизировать трудно. Первая группа не является уязвимой в долгосрочной перспективе, однако может быть легко возвращена как в экономическую сферу, так и в систему социальной защиты (и, таким образом, может быть и будет легко активизирована). Вторую группу сложно интегрировать на рынке рабочей силы при текущем уровне минимальной заработной платы и рыночной ставки зарплаты: воспринимаемая продуктивность данной группы чересчур низка, чтобы оправдать ее занятость при текущем уровне заработной платы. Из этого следует, что данная группа стремится оставаться в рамках системы социальной защиты, пока система ее это позволяет. При этом система социальной защиты способна оказать ответное воздействие преимущественно по двум направлениям: либо признать данный факт и позволить бенефициарам продолжать получать их пособия, либо применить «санкции» к получателям (на основании соответствующих правил или по собственному усмотрению) и прекратить действие пособия. В обоих случаях открытыми снова являются два варианта. Во втором случае расходы на бенефициаров фактически смещаются к другим источникам поддержки (к семье, общественности, благотворительности третьей стороны или к неофициальному нерегулируемому рынку рабочей силы с низким уровнем зарплаты и низкой продуктивностью). В первом же случае (сохранение статуса бенефициара) люди могут либо просто сохранять за собой свое пособие, либо могут иметь стимул для интегрирования в конкретный сегмент рынка рабочей силы и «включения» в общество. Бельгийская система институционализовала вышеуказанную возможность путем предоставления долгосрочным бенефициарам шанса на трудоустройство в секторе обслуживания, характеризуемом низкой продуктивностью, с условием оплаты за счет относительно небольших поступлений от приобретателей услуг, между тем как получатели имеют возможность дополнять свое пособие за счет относительно скромного увеличения их дохода, при этом государственный сектор должен восполнить образовавшийся разрыв. Данная система нормально функционирует, стимулируя социальное «включение» получателей пособий без «выталкивания» их на рынок рабочей силы, где они не смогут существовать. Более того, нередко именно они обеспечивают предоставление тех услуг в секторе экономики, которые иначе остались бы неосуществленными или предоставлялись бы работниками-добровольцами или неофициальными рынками.

Вторая причина того, почему реформы так часто не приводили к желаемым последствиям, состоит в том, что поставщики помощи (и политические деятели), стремясь к немедленному успеху, склонны делать акцент на утверждении о том, что «хоть какая-то работа – это лучше, чем никакой», стимулируя бенефициаров соглашаться с сомнительным вариантом трудоустройства. Хотя это гарантирует сиюминутный успех в связи с тем, что физическое лицо покидает ряды безработных, это также может оказаться «рецептом» быстрого обратного превращения человека в получателя социального обеспечения. Это может привести в точности к противоположному результату по сравнению с тем, что должно было быть: а именно, к долгосрочной уязвимости по причине того, что на получателя появляется еще более темное «пятно» вследствие повторения ситуации его зависимости от социального обеспечения. Данный механизм обычно обозначается как «принцип вращающейся двери», и прослеживается в Дании, Швеции и Германии (см. в работах Сарацено

(Saraceno) 2002 года; Абрахамсона (Abrahamson) 2000 года; также см.: Эткинсон (Atkinson, 1998 год) и Поэм (Paugam, 1997 год) в Разделе «Библиография»).

Наконец, бенефициары, которых были «вытолкнуты» из системы социальной защиты, но, тем не менее, не смогли трудоустроиться на стабильной основе, могут оказаться в ситуации, при которой у них не остается другого выбора, кроме как сохранять положение «поддерживаемого равновесия», полагаясь на систему социальной защиты (пока это им позволено) и занимаясь поисками возможности неофициального (и сомнительного) трудоустройства для пополнения своего дохода. Вновь речь идет о недостаточности уровня стабильности, не говоря уже об уровне «выше черты бедности», при данной конфигурации.

5. Уроки опыта европейских стран.

В данном заключительном разделе сделана попытка кратко представить основные выводы в связи с выполненным анализом и извлечь некоторые уроки из опыта стран Европы. Копирование европейских программ проверенной на нуждаемость социальной поддержки в целях достижения низкого уровня бедности и неравенства не является жизнеспособной стратегией для других стран мира. Однако разработка заново усовершенствованного и скорректированного исходя из местных условий варианта европейской структуры социальной защиты, включая схему социальной поддержки как «крайнего» средства, представляет собой весьма любопытный вариант с потенциалом постепенного достижения задачи понижения уровня бедности и неравенства.

Еще раз об основных выводах.

Выводы, сформулированные в предшествующих разделах (и в работе К. де Нойбурга 2005 года; см. Раздел «Библиография»), могут быть кратко изложены по следующим пунктам:

- Страны Европы расходуют относительно большие доли своего ВВП на социальную защиту;
- Это приводит к более низкому уровню бедности и сокращает неравенство,
- Системы социальной защиты играют критически важную роль в снижении как уровня бедности, так и уровня неравенства;
- Системы социальной защиты в странах Европы являются эффективными системами;
- В рамках систем социальной защиты проверенная на нуждаемость адресная социальная поддержка играет скромную роль в большинстве стран Европы и представляет собой инструмент «крайней» помощи, после того, как все остальные инструменты социальной защиты внесли свой вклад в процесс снижения уровня бедности;
- Системы социальной поддержки в странах Европы различаются во многих отношениях: с точки зрения базиса солидарности, обильности предоставляемой помощи, а также избирательности и адресности;
- Системы социальной поддержки стран Европы могут быть разделены на три основные группы: системы поддерживающего характера (в Бельгии, Франции, Германии, Нидерландах и Швеции), системы избирательного характера (в Италии, Португалии и Испании), системы включающего характера (Великобритания);

- Функционирование систем социальной поддержки различается в зависимости от конкретной страны;
- Процентная доля населения, реально получающего социальную поддержку, является низкой в большинстве стран;
- Уровень неохваченности является значительным во многих странах Европы; уровень неохваченности может являться низким при условии соответствующей разработки программ, поведения потенциальных соискателей с точки зрения активности в ходатайстве о получении льгот и пособий, а также административной практики поставщиков поддержки;
- Потенциальные бенефициары обязаны пройти процесс «фильтрации»: фильтры играют важную роль с точки зрения успешности (или неуспешности) программы;
- Снижение уровня неохваченности представляет собой важный политический вопрос;
- Системы социальной поддержки в странах Европы являются эффективными инструментами снижения уровня бедности и неравенства;
- Степень снижения бедности за счет системы социальной поддержки обуславливается ее местом в общей системе социальной защиты;
- Великобритания демонстрирует наибольшую эффективность в плане сокращения количественного выражения бедности за счет системы социальной поддержки, однако всё же имеет самый высокий уровень бедности среди стран Северной Европы;
- Системы социальной поддержки очень эффективно адресуются беднейшей части населения: однако при этом значительное число пособий выделяется в адрес тех, кто находится (слегка) выше черты бедности;
- Средний срок действия пособий в рамках социальной поддержки является длительным;
- Многие из бывших бенефициаров программы социальной поддержки заново «входят» в аналогичные программы по истечении определенного времени;
- Изменения политической стратегии, демографической ситуации и изменения в части экономических факторов вынуждают многие страны реформировать системы социальной поддержки;
- Задача всех реформ – сокращение либо количества и срока действия пособий, либо соответствующих функциональных расходов;
- Многие страны прибегли к изменениям в целях укрепления финансовых и административных стимулов для бенефициаров ради их выхода из системы социальной поддержки и реинтеграции на рынке рабочей силы; другие изменения включают реформирование системы стимулов для поставщиков поддержки и реформирование сферы прав на получение поддержки;
- Успешность политики реформ и, особенно, политики активизации была ограниченной, в основном, по причине существования многочисленной группы получателей социальной поддержки, которые характеризуются отсутствием каких-либо перспектив.

Уроки для других стран мира.

Урок 1:

Копирование европейского типа социальной поддержки другими странами не способно привести к успешному и ярко выраженному снижению уровня бедности и неравенства.

Системы социальной поддержки стран Европы являются частью более масштабной структуры социальной защиты. Копирование только лишь одного элемента данной глобальной структуры не обеспечит выход уровня бедности и неравенства на уровень, подобный европейскому.

Урок 2:

Имеет смысл пытаться копировать метод разработки и архитектуры системы социальной защиты в странах Европы. Необходимо рассмотреть возможности усовершенствования (см. уроки 4 и 5), при этом системы должны быть скорректированы исходя из местных условий. Речь идет о том, что политика социальной защиты требует прежде всего надлежащей разработки (не считая четкой и прозрачной реализации). Стадия зрелости системы социальной защиты должна являться отправной точкой для осуществления разработки.

Системы социальной защиты стран Европы создавались постепенно в течение более чем ста лет. Долгое время данные системы были основаны на условиях, типичных для стран континентальной Европы приблизительно в начале 1950-х годов: характерным семейным типом являлась нуклеарная семья с несколькими детьми и главой семьи (мужчиной), занятым в официальном несельскохозяйственном секторе. Систему пришлось корректировать и по-прежнему приходится адаптировать к реальным условиям наличия менее крупных семей, высокого процента расторгнутых браков (с присутствием такого важного элемента, как одинокие родители) и растущей экономической нестабильности при учащении «приступов» безработицы. Разработка новых систем для других стран мира также предполагает решение вопроса относительно учета местных экономических, демографических и социальных условий. Будет разумным и (технически) возможным найти решения, которые являлись бы относительно устойчивыми к переменам, характер которых был описан нами выше. Институциональное развитие играет серьезную роль в определении возможного и невозможного в рамках данной деятельности.

Урок 3:

Для всех систем будет необходимо решать проблему сдерживания расходов. Разработка институционального компонента является важной в этом отношении, а финансовые отношения между участниками финансирования и поставщиками поддержки имеют критическую значимость. Стимулы и административные процедуры, направленные на бенефициаров, представляют собой еще один важный элемент. Некоторые страны сочетают высокую «обильность» пособий и льгот с четкостью административных процедур в связи с ходатайством о получении льгот и пособий; другие страны устанавливают менее жесткие правила, но при этом предоставляют и менее «обильные» пособия и льготы. Для всех систем необходим баланс правил и стимулов в целях достижения поставленных целей, с одной стороны, и сдерживания расходов, с другой стороны.

Урок 4:

Помимо разработки, важная роль возлагается также и на реализацию. Все системы стран Европы характеризуются высокой плотностью региональных учреждений социальной поддержки, которые функционируют в относительно высоко урбанизированных, густо населенных районах. Учреждения обеспечены необходимым оборудованием и квалифицированным персоналом, который наделен значительными

полномочиями. Социальные работники распоряжаются обширным портфелем пособий и поддержки в неденежной форме.

Успешность европейских систем социальной поддержки частично обусловлена тем фактом, что для них характерно пониженное количественное выражение, поскольку многие физические лица оказываются охваченными системой социальной помощи до того, как они попадают в крайнюю ситуацию, требующую мер социальной поддержки, и отчасти тем обстоятельством, что эти системы функционируют «бок о бок» с получателями и располагают огромным спектром инструментов. Близкое расположение учреждений социальной поддержки снимает остроту проблемы охвата, упрощает контроль за соискателями и усиливает индивидуальный характер услуг, предоставляемых получателям.

Урок 5:

При корректировке реализации базовой схемы, необходимо учитывать три следующих важных требования:

- Способность оплачивать конкретные мероприятия: имеет ли конкретная страна возможность реализации конкретного компонента с учетом уровня ее экономического развития;
- Потенциал реализации: в состоянии ли правовая и институциональная инфраструктура конкретной страны обеспечивать реализацию компонента; располагает ли страна достаточным потенциалом квалификации для реализации соответствующей политики;
- Потенциал разработки: располагает ли конкретная страна достаточным человеческим капиталом для разработки деталей всех компонентов.

Следует отметить, что, тогда как первые два условия обеспечить достаточно сложно, последнее из трех условий является наиболее легко достижимым: для этой части работы потребуется небольшое число специалистов, и именно с их подготовки (обучения) следует начинать весь процесс в целом.

Урок 6:

При необходимости сделать выбор приоритетов в разработке системы социальной защиты, четыре элемента должны рассматриваться как базовые при разработке системы поддержки физического лица в течение всей продолжительности его жизни и требуют рассмотрения в первоочередном порядке:

1. Пособия на детей: все страны Европы (за исключением Греции) имеют универсальные (всеобщие) пособия на детей и образовательные пособия определенного типа. Практика показала, что это критически важный элемент смягчения ситуации с бедностью для одной из наиболее уязвимых и незащищенных групп в экономической системе всех стран, а именно, для семей с детьми. Неизменно, среднеобеспеченные и малообеспеченные страны (а также ряд передовых стран, наподобие США) демонстрируют высокий уровень бедности среди детского населения. Пособия на детей являются мощным инструментом борьбы с бедностью. Пособия на детей являются некомпенсационными.
2. Фиксированные базовые пенсии по старости. Хотя пожилое население представляется наиболее защищенной подгруппой во многих странах, предоставление универсальной (всеобщей) фиксированной пенсии тем не менее можно считать любопытным элементом в деле снижения уровня бедности, в основном по той причине, что оно выводит пожилое население как отдельную группу из зоны обеспокоенности политических кругов

уровнем бедности, особенно если к пенсионному обеспечению дополнительно прилагается хорошо продуманная обязательная вторая «опора» в рамках системы авансированной (внесенной) пенсии. Более того, нередко пенсии переходят к внукам, в особенности в тех странах, где по-прежнему преобладает тип большой (расширенной) семьи. Фиксированные базовые пенсии являются некомпенсационной поддержкой.

3. Страхование утраты доходов: экономически активная часть населения нуждается в относительно меньшей защите, но нуждается в страховом типе регулирования для защиты от любого типа утраты (трудового) дохода. В развитых «обществах всеобщего благосостояния» стран Европы существует несколько видов страхования, покрывающих каждый тип риска. Социальное страхование эффективно защищает население работоспособного возраста от негативных экономических условий, таких, как безработица, инвалидности, полученная на производстве, а также краткосрочное заболевание. Все виды страхования утраты дохода являются компенсационными (и обязательными).
4. Социальная поддержка: проверенная на нуждаемость социальная поддержка играет роль инструмента «на крайний случай» и требует тщательной разработки во избежание «чрезмерного потребления», для максимизации уровней охваченности и предотвращения зависимости от социального обеспечения для тех групп, от которых реалистично ожидать вхождения заново на рынок рабочей силы (см. разделы 3 и 4). Недавно реформированная бельгийская система, вероятно, гарантирует наилучшую общую разработку с сочетанием средних по своему уровню пособий и продуманных дополнений к ним в натуральной форме, а также жестких, но реалистичных мер по активизации.

Урок 7:

Многие представители определяющих политическую стратегию кругов в странах среднеобеспеченных и малообеспеченных станут утверждать, что бюджетные ограничения не позволяют внедрять всеобъемлющую систему, подобную европейской. Это является верным, если система будет внедрена «во всю мощь» и при уровне пособий, сравнимом с европейским уровнем. Однако, существует возможность внедрить такую систему, используя (крайне) низкие уровни пособий и, тем самым, ограничивая потребность в бюджетных средствах, необходимых для реализации. По мере роста экономики, система в дальнейшем может быть поднята на более «обильный» уровень исходя из темпов экономического роста. Следует избегать внедрения элементов системы, которые будут требовать пересмотра и повторной разработки на регулярной основе. При этом будет обеспечено представление относительно общей разработки системы, а дальнейшая ее реализация представляет собой «всего лишь» вопрос расширения системы. Является верным и тот факт, что система оказывается под угрозой и с трудом поддается разработке, если в экономике страны имеется большой неофициальный («теневой») сектор. Это касается, однако, почти всех мероприятий по социальной защите. При этом крайне необходимо проведение политики «формализации» всей экономики.

=====

Социальное проектирование в рамках систем социальной защиты является трудной задачей, так как концепция должна быть подкреплена разработкой разумной и подробной политической стратегии. Политики, заинтересованные группы и

поставщики поддержки зачастую руководствуются относительно сиюминутными мотивами и ограничены в своем выборе интересами влиятельных кругов и целым набором различных вето. Однако политические консультанты и аналитики способны определить круг задач, к решению которых следует стремиться, при этом продуманная разработка концепции также способна содействовать тому, чтобы убедить заинтересованные стороны в том, что улучшения являются осуществимыми и потенциально успешными. Ведь, в конечном итоге, системы социальной защиты предназначены для того, чтобы сделать мир более человечным, но и они сами формируются в результате действий и поведения людей, под влиянием их худших или лучших побуждений.

Библиография.

- Abe, A.K. (2001). *Universalism and Targeting: an international comparison using the LIS database*. (Report Number 288). Syracuse University, Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/288.pdf>
- Alesina, A., Glaeser, E. (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford University Press, Oxford.
- Arents, M., Cluitmans M.M., Pepping, M.M.A. (2001). *Marktwerking en vernieuwing in het activeringsbeleid* (Report Number A180), Rotterdam
- Aust, A., Arriba, A. (2004a). *Paradigms and social assistance reforms in Europe in the 1990s*. University of Kent, Kent.
- Aust, A., Arriba, A. (2004b). *Policy map Germany: labour market policy, social assistance and women's employment.*, Berlin. <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/>
- Beaudry, R. (2002). *Workfare and Welfare: Britain's New Deal* (Report Number 2). York University, Great Britain
- Beaujot, R., Lui, J. (2002). *Children, Social Assistance and Outcomes: Cross-national Comparisons* (Report Number 304), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/304.pdf>
- Behrendt, C. (2000a). Effectiveness of Means-Tested Transfers in Western Europe: Evidence from the Luxembourg Income Study. *Journal of European Social Policy* 10, 23-41. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/211.pdf>
- Behrendt, C. (2000b). Holes in the safety net? Social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective. In *Social Security in the Global Village* (Sigg, R., Behrent, C., ed. Transaction Publisher, New Brunswick.
- Blank, R.M. (2003). US Welfare Reform: what's relevant for Europe? 49, 49-74. <http://www.cesifoeconomicstudies.de/>
- Bradley, D., Huber, E., Moller, S., Nielson, F., Stephens, J. (2003). Distribution and Redistribution in post-industrial democracies. *World Politics* 55, <http://www.lisproject.org/publications/liswps/265.pdf>
- Bundesministerium für Gesundheit und Sozial Sicherung. (2003). *Bundestag und Bundesrat beschliessen neue Sozialhilfe.*, Berlin. http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/aktuelles/pm/pmgs03/bmgs4_4662.cfm 24/08/2004
- Cantillon, B., Marx, I., Van den Bosch, K. (2002). (2002). *The puzzle of egalitarianism: about the relationship between employment, wage, inequality, social expenditure and poverty*. (Report Number 337), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/337.pdf>
- Chitty, C., Elam, G., ed. (1999). *Evaluating Welfare to Work*. National Centre for Social Research, United Kingdom.
- Council for Employment, Income and Social Cohesion (CERC). (2001). *Access to Employment and Social Protection*. CERC. <http://www.cerc.gouv.fr> 30/08/2004
- Crossroads Bank for Social Security. (2004). <http://www.ksz.fgov.be> 02/02/2004
- Department of Employment and Workplace Relations. (2002). *Employment Services, an active participation model*. Department of Employment and Workplace Relations, Canberra
- Department for Work and Pension (DWP), BRMB International. (2003). *One evaluation: summary of service delivery findings* (Report Number 108). Department for Work and Pension (DWP), United Kingdom. <http://www.dwp.gov.uk>
- Department for Work and Pensions. (DWP) (2004a). *Jobcentre Plus*, United Kingdom. www.jobcentreplus.gov.uk 03-09-2004

- Department for Work and Pensions. (DWP) (2004b). New Deal. www.jobcentreplus.gov.uk
- Department For Work And Pensions. (DWP) (2004c). *Employment zones*, United Kingdom. www.employmentzones.gov.uk 03-09-2004
- Department for Work and Pensions. (2004). *Jobcentre Plus*. <http://www.jobcentreplus.gov.uk/cms.asp?Page=/Home/Customers/WorkingAgeBenefits/> 493
- Department for Work and Pensions. (2004). *Income Related Benefits Estimates of Take-Up in 2001/2002*. <http://www.dwp.gov.uk/mediacentre/pressreleases/2004/feb/nspr-260204.pdf>
- Deszcka, Gassmann. (2003). *Bijstand in internationaal perspectief. Een verkenning van overeenkomsten en verschillen*. Ministry of Social Affairs and Employment, The Hague
- Dhillon, B. (2000). *Employment zones: a measure of short-term succes?* (Report Number 113). Unemployment Unit and Youthaid, United Kingdom
- Ditch. (2001). "Minimum Income: Coordination, Conditionality and Families." Paper presented at the Inaugural Conference for the Hellenic Social Policy Association, Komotini, Greece, 2001
- Esping-Andersen. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen. (2003). *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press, New York.
- European Industrial Relations Observatory On-line. (2004). *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/>
- Eurostat. (2004). *European Social Statistics, Social Protection, Expenditure and Receipts 1992-2001*. European Commission, Luxembourg. <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-DC-04-001--N-EN&mode=download>
- Evans, M. (2001). *Welfare to work and the organization of opportunity, lessons from abroad*. ESRC (Research Centre for Analysis of Social Exclusion).
- Executive, Scottish. (2002). *New deal for unemployed people in Scotland: statistics to end February 2002*. <http://www.scotland.gov.uk/library5/lifelong/00159-01.asp> 03-09-2004
- Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid. (2001). *L'Aide Sociale*. http://socialsecurity.fgov.be/tout_ce_que_vous_voulez_savoir/2001/aide_sociale.htm
- Feldstein, M., Altman, D. (1998). *Unemployment insurance saving accounts* (Report Number 6860). National Bureau of Economic Research, Cambridge. <http://dsl.nber.org/papers/w6860.pdf>
- Ferrarini, T., Nelson, K. (2003). Taxation of Social Insurance and Redistribution: A Comparative Analysis of Ten Welfare States. *Journal of European Social Policy* 13, 21-33. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/327.pdf>
- Fölster, S., Gidehag, R., Orzag, M., Snower, D.J. (2003). Health accounts and other welfare accounts. *CESifo DICE report 3*, http://www.cesifo.de/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_pa_id=112638
- Fölster, S., Trofimov, G. (1999). *A theoretical analysis of social insurances based on personal saving accounts*. University of Copenhagen, Copenhagen. <http://www.econ.ku.dk>
- Förster, M. (2000). *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OЭCP Area*. OЭCP,

- Paris. [http://www.oelis.oecd.org/OLIS/2000DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSAWD\(2000\)3](http://www.oelis.oecd.org/OLIS/2000DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSAWD(2000)3)
- Fredriksson, P., Holmlund, B. (2003). *Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research*. Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU), Sweden. <http://www.ifau.se>
- Fund, Central Provident. (2002). <http://www.sif.org.sg/os/whkpdf/cpf.pdf> 04-01-2004
- Gassmann, F., Sowa, A. (2004). *Development of a Methodology for Monitoring Poverty and Social Exclusion*. Gassmann Consulting, Eindhoven
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare state, the silent surrender of public responsibility*. (1 ed.). Oxford University Press, New York.
- Gottschalk, P., Smeeding, T.M. (1997). Cross-national Comparisons of Levels and Trends in Inequality. *Journal of Economic Literature* 35, <http://www.lisproject.org/publications/liswps/126.pdf>
- Government, Dutch. (2004). *Overheidsloket*, The Hague. <http://overheidsloket.overheid.nl>
- Groenez, Struyven. (2002). *Integrated approaches to active welfare and employment policies: Belgium*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg
- Groot, I., Kok, L., Van Seters, J. (2002). *Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten*. (Report Number 654). Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO), Amsterdam
- Handler, J.F. (Year). "Social citizenship and workfare in the United Nations and Western Europe: from status to contract." Paper presented at the 9th International Bien Conference, Vancouver, 2002
- Hanesch, W. (Year). "Activation: narratives and realities. A seven countries comparison." Paper presented at the 5th Conference of European Social Association (ESA), 2001
- Headey, B., Goodin, R.E., Muffels, R. Dirven, H.J. (2000). Is there a Trade-Off between Economic Efficiency and a Generous Welfare State? A Comparison of Best Cases of "Three Worlds of Welfare Capitalism". *Social Indicators Research* 50, 115-157. <http://www.kluweronline.com/article.asp/PIPS+239831>
- Heady, C., Mitrakos, T., Tsakloglou, P. (2001). The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: evidence from the ECHP. *Fiscal Studies* 22, 547-565. <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp356.pdf>
- Helmond, Community. (2003). *Project Direct Werk*. Community Helmond and Atlant Group, Helmond. <http://www.helmond.nl> 04-05-2004
- Hernanz, V., Malherbert, F., Pellizzari., M. (2004). *Take-up of welfare benefits in OЭCP countries: a review of the evidence* (Report Number 17). OЭCP. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/30/30901173.pdf>
- Hertogenbosch, Community. (2001). *Van Werkzoeker naar Werknemer*, 's Hertogenbosch. <http://www.denbosch.nl> 04-05-2004
- Hölsch, K. (2002). *The effect of social transfers in Europe: an empirical analysis using generalized Lorenz curves*. (Report Number 317), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/317.pdf>
- Holsch, K., Kraus, M. (2004). *Poverty Alleviation and the degree of centralisation in European schemes of social assistance*. (Report Number 342), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/342.pdf>
- Human Resources Development Canada. (2000). *Reconnecting Social Assistance Recipients to the Labour Market*. Human Resources Development Centre (HRDC), Canada
- Inland Revenue. (2004). <http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/wtc1.pdf> 01-09-2004

- International Labour Organisation (ILO). (2000). *World Labour Report 2000, Income Security and Social Protection in a Changing World*. ILO, Geneva. www.ilo.org/public/english/protection/soctas/research/stat/table11.htm
- Jeandidier, B., Albiser, E. (2001). *To what extent do family policy and social assistance transfers equitably reduce the intensity of child poverty? A comparison between the US, France, Great Britain and Luxembourg*. (Report Number 255), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/255.pdf>
- Kayser, H., Frick, R. (2000). *Take it or leave it: (Non-) Take-up Behaviour of Social Assistance in Germany*. (Report Number 210)
- Kenworthy, L. (1999). Do social-welfare policies reduce poverty? *Social Forces* 77, 1119-1139. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/188.pdf>
- Kim, H. (2000). Anti-poverty effectiveness of taxes and income transfers in welfare states. *International Social Security Review* 53, 105-129. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/228.pdf>
- Kinnear, P., Grant, G., Oliver, K. (2003). *Reform in Australia: an evidence-based approach*. Commonwealth department of family and community services., Australia
- Larsen, T.P., Daguere, A. (2003). *UK Policy Maps*. University of Kent, Great Britain
- Lodemel, L., Trickey, H. (2001). *An offer you can't refuse, workfare in international perspective*. (1 ed.). Policy Press, Bristol.
- Mandin, C., Palier, B. (2002). *Welfare Reform in France 1985-2002*. University of Kent, Kent
- Mandin, C., Palier, B. (2003). *Policy Maps: France*. University of Kent, Kent
- Ministry of Health and Social Security. (2003). *Kabinet beschließt neue Sozialhilfe*, Berlin. http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/aktuelles/pm/bmgs03/bmgs3_3668.cfm
- Ministry of Social Affairs and Employment. (2004a). *Zelf een reïntegratietraject kiezen*. <http://home.szw.nl> 09-09-2004
- Ministry of Social Affairs and Employment. (2004b). *Toekomstverkenning WW*
- Ministry of Social Affairs and Employment. (2005). *Rubriek Uitkeringen/Bijstand*, The Hague. http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?rubriek_id=4&subrubriek_id=401&link_id=33271 27-01-2005
- MISSOC. (2004). *Mutual Information System on Social Protection in the EU member States and the EEA*. http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/missoc2004_en.pdf
- Mosley, H. (2004). *The active labour market policy reform - the second wave*. Social Science Research Centre (WZB), Berlin. http://www.peerreview-employment.org/pdf/finland%2004/DE_FIN04.pdf
- Neubourg, C., Nelissen, E., Hener E. (2004). *Trends in Welfare Reform: exercises in applied social engineering*. University Maastricht, Maastricht
- O CP. (2001). *Social Expenditure Database: 1980-1998*. O CP, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/14/2087083.xls>
- O CP. (2002). *Society at Glance*. O CP, Paris.
- Ours, J. (2003). *Spaar WW in de 21e eeuw.*, University of Tilburg, Tilburg
- Oxley H., Burniaux J.M., Dang T.T., d'Ercole M.M. (1999). Income Distribution and Poverty in 13 O CP Countries. *O CP Economic Studies* 29, 55-94. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/36/2733403.pdf>
- Oxley H., Dang T.T., Antolin, P. (2000a). Poverty Dynamics in six O CP Countries. *O CP Economic Studies* 30, 50-72. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/31/2732278.pdf>
- Oxley H., Dang T.T., Förster M., Pellizari M. (2000b). Income Inequalities and Poverty among Children and Households with Children in selected O CP Countries: Trends and Determinants. In *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations* (Vleminckx, K., Smeeding T.M., ed. The Policy Press, Bristol.

- Pierson, P. (2001). *The new politics of the welfare state*. Oxford University Press, New York.
- Reference Group on Welfare Reform. (2000). *Participation support for a more equitable society*. Ministry for Family and Community Services, Australia
- Ritakallio, V.M. (2002). Trends of Poverty and Income Inequality in Cross-national Comparison. *European Journal of Social Security* 4, 151-177. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/272.pdf>
- Rodrigues, Farinha. (2001). *Anti-Poverty Effectiveness and Efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*. CISEP, Lisbon. <http://pascal.iseg.utl.pt/~depteco/wp/wp82001.pdf>
- Sainsbury, D., Morrisens A. (2002). *European Anti-Poverty Policies in the 1990's: towards a common safety net*. (Report Number 307), Luxembourg. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/307.pdf>
- Saraceno, Chiara. (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe*. Policy Press, Bristol.
- Sarfati, H., Bonoli, G. (2002). *Labour market and social protection reforms in international perspective, parallel or converging tracks* (1 ed.). MPG Books, London.
- Saunders, P. (2003). *Why reform welfare?* The Centre for Independent Studies, Australia. <http://www.sprc.unsw.edu.au/ASPC2003/papers/Paper82.pdf>
- Schreyögg, J. (2004). *Funding health care with medical saving accounts: an approach to safeguard welfare states?* FISS Conference, Sigtuna
- Schwarze, U. (2003). *Activating life course policy: social assistance and health insurance in Germany*. Zentrum für Sozialpolitik, Bremen. <http://www.zes.uni-bremen.de> 25-08-2004
- Smeeding, T.M., Rainwater L. (2004). Comparing Living Standards across Nations: Real Incomes at the Top, the Bottom and the Middle. In *What has happened to the Quality of Life in the Advanced Industrialized Nations?* (Papadimitrou, D. B., Wolff E.N., ed, pp. 153 -187. Edward Elgar Publishing, Northampton, MA.
- Socialstyrelsen. (2002). *The Social Services Act*. <http://www.sos.se/FULLTEXT/114/2002-114-9/2002-114-9.pdf>
- Spaan, R. (2003). *Gezocht: Stageplaatsen voor werkloze jongeren*
- Stiftung, Bertelsmann. (2004). *Social Policy, Labour Market Policy and Industrial Relations*. <http://www.reformmonitor.org>
- Struyven, L., Steurs, G., Peeters, A., Minne, V. (2002). *Van aanbieden naar aanbesteden. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*. (1 ed.). Acco Publisher, Belgium.
- Swedish Institute. (2004). *Fact Sheets on Sweden* http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/factsheets/SI/SI_FS5z_Social_Insurance_in_Sweden/fs5aa.pdf
- Taylor-Gooy, P., Larsen, T., Kananen, J. (2004). *The new context of the welfare state: state of the art paper*. University of Kent, Kent. <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/newcontextofwelfare.htm>
- Treadwell, J. (2000). *Serving Australia on land and online*. Centrelink, Australia