



## Адресные трансферты в странах с низким уровнем дохода: новый взгляд на компромиссы и варианты подходов

Системы социального обеспечения в развивающихся странах нередко воспринимают как инструменты для кратковременного смягчения ситуации или, что ещё хуже, как бесполезные упражнения, связанные с расходом дефицитных финансовых средств. Критики указывают на утечки выгод в пользу нецелевых групп (т.е. небедных) или на потенциальные отрицательные последствия таких программ для стимулов к работе или накоплению сбережений. Даже сторонники систем социального обеспечения нередко рассматривают поступающие от них выгоды исключительно с точки зрения справедливости. Очень редко в них видят неотъемлемую часть стратегии стимулирования экономического роста и сокращения бедности. Действительно, многие наблюдатели полагают, что имеется определённый компромисс между расходом государственных средств на такие программы и сокращением хронической бедности.

В свете новых теорий и эмпирических данных такие взгляды нуждаются в пересмотре. Во-первых, оценки ряда программ трансфертов в настоящее время показывают, что, несмотря на возможное наличие утечек выгод, адресные системы социального обеспечения способны дать некоторое перераспределение. Во-вторых, имеются теоретические основания полагать (а также некоторые статистические данные, подкрепляющие теорию), что системы социального обеспечения при должной разработке и осуществлении иногда могут стимулировать рост в интересах бедных (т.е. экономический рост, помогающий сокращать бедность), помогая бедным повысить свою производительность в качестве работников или воспользоваться производственными возможностями, которые предлагает вариант самозанятости.

### Справедливость как фактор, содействующий эффективности

Когда благодаря системам социального обеспечения повышается производительность работников, то в экономике увеличивается потенциальный выпуск и темпы роста.

- Недоедающий работник вряд ли будет работать эффективно. Рассмотрим крайний случай: работники, потребляющие с пищей меньше калорий, чем необходимо для поддержания функционирования организма в состоянии покоя, просто не в состоянии действовать эффективно. Однако и менее острая степень недоедания может стать преградой для производительности. Недостаток питания детей ослабляет их способность к обучению в долгосрочной перспективе и, соответственно, их возможности к получению дохода в будущем. Программы социального обеспечения, благодаря которым работники и члены их семей удерживаются выше «порогового» значения калорийности питания, позволяют потенциально получить более высокие показатели выпуска.
- Для лиц, которые практически не располагают капиталом (или имеют очень небольшое его количество) предельный продукт дополнительного капитала может оказаться весьма высоким. Вместе с тем, несостоятельность кредитного рынка означает, что кто-то может быть не в состоянии реализовать свой потенциал. Программы, благодаря которым сокращается доля бедных в населении и стимулируются продуктивные сбережения у бедных, также могут потенциально поднять выпуск в экономике.
- Бедность может иметь географическое измерение: бедное домохозяйство в районе,

располагающем значительными ресурсами, имеет неплохие шансы в конечном итоге выйти из бедности, в то время как благосостояние идентичного домохозяйства, проживающего в бедном районе, скорее всего будет неизменным или будет сокращаться. Стратегии, благодаря которым устраняется географическое неравенство, могут способствовать повышению производительности труда и капитала в бедных районах и стимулировать экономический рост, отвечающий интересам бедных.

- Если, как полагают некоторые критики, и как свидетельствуют имеющиеся данные, более высокие показатели бедности и неравенства приводят к росту уровня преступности (что, безусловно, негативно сказывается на общей эффективности экономики), системы социального обеспечения, способствующие сокращению неравенства, могут положительно сказываться на экономическом потенциале, так как будут снижать издержки, связанные с преступностью.

В подкрепление высказанных соображений имеются некоторые статистические данные. Результаты исследований экономического роста во многих странах показывают, что экономики, в которых изначально присутствовал более высокий уровень неравенства, демонстрируют менее высокие темпы роста с учётом исходного дохода, степени открытости торговли и темпов инфляции. Действительно, в одном из исследований было обнаружено, что в пятой части всех развивающихся стран, которые были рассмотрены, показатели неравенства были настолько высоки, что практически «душили» экономический рост, который отвечал бы интересам бедных.

Впрочем, с такими макроэкономическими свидетельствами связаны определённые статистические сложности. Несколько более надёжными аргументами в пользу соображения «справедливость способствует экономическому росту» представляются результаты микроэкономического анализа. Разнообразные исследования исходного неравенства с точки зрения владения землёй, дохода, благосостояния и состояния питания указывают на то, что неравенство отрицательно сказывается на экономическом потенциале и росте выпуска.

## Страхование неэффективно?

Согласно классическому аргументу «морального риска», страхование может служить сокращению эффективности в долгосрочной перспективе. Таким образом, страхование на случай безработицы может стать отрицательным стимулом к поиску работы, а пенсии по старости могут дать тот же эффект по отношению к личным сбережениям. Вместе с тем, есть основания полагать, что риск, в отношении которого отсутствует страхование, может стать причиной хронической бедности.

- В случаях, когда дефицит дохода приводит к недоеданию или социальному отторжению, вследствие чего домохозяйства не в состоянии выйти из бедности, могут возникать «динамические ловушки бедности». В отсутствие (частного или государственного) страхования негативный шок дохода может столкнуть домохозяйство в такую ловушку. В настоящее время имеется немного статистических данных, подтверждающих наличие таких динамических ловушек, - их довольно сложно обнаружить на основании обычных данных. Однако результаты некоторых исследований указывают на то, что бедные семьи дольше преодолевают последствия отрицательного шока дохода.
- Незастрахованный риск также может закреплять бедность вследствие выбора портфеля активов и отношения к производству. Так, бедные и не обладающие удовлетворительной страховкой домохозяйства могут сделать выбор в пользу более ликвидных активов вместо более производительных.

Имеющиеся на сегодня данные о долгосрочном воздействии незастрахованного риска неоднозначны, хотя, безусловно, будут получены результаты новых исследований. Разумеется, по-прежнему присутствуют издержки для благосостояния, связанные с незастрахованным риском для бедных, а также классический аргумент в пользу страхования, связанный с нежеланием рисковать, даже если страхование не решает проблемы хронической бедности.

## Адресность и эффективное перераспределение

Традиционный анализ статических показателей трансфертов (напр., доля выгод, поступающая бедным) может не учитывать динамических последствий осуществления таких программ.

Такой более широкий подход имеет значение и для разработки механизмов обеспечения адресности в программах социального обеспечения.

Вместе с тем, установление факта, согласно которому неравенство и незастрахованный риск могут отрицательно сказываться на экономическом росте, не означает, что любая программа, способствующая сокращению неравенства или незастрахованного риска, будет положительно влиять на рост. Любое вмешательство, приводящее к искажению в характер внешней торговли или в состояние экономики страны, будет оказывать неоднозначное влияние на хроническую бедность. В реальности оптимальная роль стратегии может состоять не в сокращении текущей бедности, но в корректировке её негативных последствий.

Имеются механизмы обеспечения адресности, которые могут в большей степени способствовать достижению долгосрочной эффективности (и экономического роста, отвечающего интересам бедных).

- Работа с бедными районами или национальными меньшинствами (которые в противном случае не могли бы воспользоваться экономическими возможностями) позволяет устранить явную несостоятельность рынка. Она может быть более значимой для сокращения хронической бедности, чем статические показатели.
- Обусловленные трансферты (т.е. трансферты, в рамках которых адресность сочетается с действиями, призванными стимулировать накопление сбережений бедными) по своей природе не предназначены для устранения дефицита текущего дохода; их задача – способствовать сокращению хронической бедности. Программы типа «Прогресса» в Мексике и «Продовольствие за обучение» в Бангладеш служат примерами успешных действий по сокращению текущей бедности и поощрению обучения в школе, а также (соответственно) по сокращению бедности в перспективе.

- Трансферты, предоставляемые по принципу самоадресования (т.е. программы общественных работ), могут строиться таким образом, чтобы содействовать сокращению хронической бедности, - напр., вводя требование, согласно которому работы осуществляются в районах проживания бедных домохозяйств, где обычно выше потребности в инфраструктурных инвестициях и поддержании местных общественных благ. Успешные программы, такие, как программа «Трабахар» в Аргентине, сочетали меры, направленные на повышение текущего дохода и на обеспечение производительности осуществляемой работы.

## Выводы

Теория и практические свидетельства говорят о том, что возможно осуществлять программы, которые служат сокращению текущей бедности и незастрахованного риска и в то же время позволяют повысить экономическую эффективность. Существует целый ряд эффективных трансфертных схем. Вместе с тем, говоря о возможных подходах на будущее, адресные трансферты могут и не являться наиболее предпочтительными по сравнению с другими вариантами (напр., создание новых институтов предоставления кредита, лучшая защита прав собственности, программы на стороне предложения в области образования и здравоохранения).

Теория и практика свидетельствуют о том, что глубина противоречия между традиционными целями, которые преследуют системы социального обеспечения, и эффективностью, преувеличены. Новый подход к системам социального обеспечения должен учитывать их потенциальный вклад в повышение экономического роста; также следует тщательно подходить к их разработке и оценке, чтобы в полной мере задействовать предлагаемый ими потенциал.

Сборник материалов Всемирного банка в сфере социального обеспечения населения служит источником практической информации для специалистов, занимающихся разработкой и внедрением программ социального обеспечения в разных странах мира. Читателям предлагается информация о передовой практике применительно к различным типам инструментов, обстановке в странах, темах и целевых группах, а также о современном представлении специалистов и практических работников относительно роли систем социального обеспечения в более широком контексте экономического развития.



Всемирный банк, Группа развития человеческих ресурсов  
Отдел социальных программ, подразделение социальной защиты  
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Институт Всемирного Банка

Повышение знания и обучение для более лучшего мира