



Политическая экономия адресных программ социального обеспечения

Для успеха программ социального обеспечения необходимо, чтобы при их создании были предусмотрены следующие элементы: техническая верность, административная осуществимость и политическая жизнеспособность; вместе с тем, политический аспект нередко не получает должного внимания. В своей работе Лант Притчетт рассматривает несколько факторов политической экономии, связанных с выбором, разработкой и осуществлением программ социального обеспечения: моделирование электоральной политики при обеспечении адресности, роли отношения и восприятий, сопоставление централизованного и децентрализованного управления, политика внутри организации, а также политика и различные социальные цели при использовании «спасательных концов» и «страховочных сетей».

Модель электоральной политики при обеспечении адресности

Действительно ли программы, имеющие высокую степень адресности, позволяют передать бедным больше ресурсов? Или можно говорить, что программы, где адресность ниже, обеспечивают больше выгод для бедных? По Притчетту, если размер средств, выделяемых для перераспределения, определяется исходя из политических соображений, то объяснением этому должны служить те последствия для бедных, к которым приводит применение адресных подходов. В противном случае даже если бедным будет поступать *большая часть* расходов, *абсолютные масштабы* выгод могут сократиться настолько, что положение бедных станет хуже.

При заданном бюджете традиционная модель гласит: ресурсы будут использоваться более эффективно и результативно, если их распределение будет адресным. Хотя адресный подход оптимален при фиксированном бюджете, теоретические модели показывают, что решения

в отношении адресности влияют на размер бюджета. Так, если распространение выгод в программе ограничивается из-за применения адресного подхода, то по политическим соображениям (желание снизить налоги, сокращение числа заинтересованных в получении таких трансфертов) возникнет давление в пользу сокращения бюджета, что фактически сведёт на нет возможные выгоды от прироста эффективности. На эту ситуацию можно взглянуть и по-иному: утечки выгод в пользу небедных не обязательно ухудшают положение бедных, если благодаря таким утечкам «приобретается» политическая поддержка со стороны тех, кому «посчастливилось» стать участником программы.

Пример из опыта Колумбии служит иллюстрацией связи между имеющимися средствами и степенью обеспечения адресности. Существовавшая прежде продовольственная дотация была преобразована в программу адресных продовольственных талонов, а затем, в начале 1990-х годов, упразднена. Различия между технократическим и политэкономическим подходами приведены в оценке такой смены курса, которую дал Всемирный банк: «Несмотря на то, что программа представлялась результативной и обеспечивала высокую адресность..., она не имела политической поддержки и была упразднена». Анализ указывает на то, что данная программа потеряла политическую поддержку именно вследствие высокой результативности при обеспечении адресности, а не вопреки ей.

Интересно отметить, что разделение на сторонников и противников адресности не следует традиционному разграничению между «левыми» и «правыми». В зависимости от того, как стороны представляют себе реакцию бюджета на адресность и соответствующий уровень налогообложения, необходимый для его финансирования, представлены обе позиции по всему политическому спектру:

		Технократы, действующие в интересах бедных («левые» - интересуется благосостояние бедных)	Фискальные консерваторы («правые» - интересуется только уровень налогообложения)
Представления о реакции бюджета на адресный подход	Прямая («не реагирует»)	За адресность	Против адресности
	Крутой график («реагирует»)	Против адресности	За адресность

Отношение и восприятия

Политическая жизнеспособность любой из программ социального обеспечения в огромной мере зависит от ситуации с коррупцией и от восприятий горизонтальной справедливости, честности процессов и административных действий, а также результативности. Коррупция подрывает все три восприятия и потому способна наносить особенно сильный урон политической поддержке.

Фундаментальный принцип справедливости во многих обществах предусматривает «одинаковый подход ко всем». Если ввести элемент субъективности в определение критериев адресности, возможны ситуации, в которых подход к лицам, находящимся в сходном положении, будет неодинаковым, и из-за этого программа может восприниматься как несправедливая. Угроза для горизонтальной справедливости возникает и в том случае, когда какая-либо из причин бедности не рассматривается как заслуживающая выделения средств («бедность - результат лени»).

Выгоды не только должны адресоваться тщательным образом; сам процесс должен восприниматься как справедливый. Для этого в программах должны присутствовать механизмы, позволяющие обращаться к представителям внешних властей, а правоустанавливающие механизмы должны допускать периодические обновления.

При разработке программ также необходимо учитывать ожидания, так чтобы не создавалось впечатления о *низкой результативности* программ. Здесь проблема состоит в том, что работа с определённым контингентом (напр., лицами, не имевшими работу более года) с меньшей вероятностью даст положительные результаты (хронически безработным сложнее трудоустроиться).

Положительно повлиять на восприятие результативности программы можно посредством научных и независимых оценок, проводящихся открыто и гласно.

Централизованное и децентрализованное управление

Ещё одним примером связи между соображениями политической экономии и адресностью программ социального обеспечения может служить практика привлечения общественности к выявлению бенефициаров. В зависимости от сочетания политических соображений на общенациональном и местном уровнях и затрагиваемых на каждом из уровней интересов, такой подход может обусловить более или менее точную адресность. Местные лидеры лучше представляют себе, что осуществимо с учётом социальных и политических реалий. Если они считают возможным направлять выгоды домохозяйствам, которые формально не имеют права на участие в программе, то этот шаг может противоречить положениям программы, но являться при этом необходимой «ошибкой». Вместе с тем, свобода в принятии подобных решений в отсутствие должного надзора и контроля на местном уровне способны спровоцировать злоупотребления. При разработке программы можно либо ограничивать влияние местного сообщества, либо использовать его, открыто отдавая принятие решений на усмотрение местного сообщества. Можно сочетать меры по обеспечению адресности на местном и национальном уровнях. В рамках национальной программы можно предусмотреть распределение средств между регионами и устанавливать критерии адресности, но при этом оговорить, что при принятии решений, относящихся к местному уровню, или предоставлении исключений из имеющихся критериев будут действовать местные процедуры.

Политика внутри организации

Политика внутри организации – неотъемлемая часть политической экономики адресного социального обеспечения, которая не получает должного внимания в теории, но считается чрезвычайно важной практически работниками.

Необходимо, чтобы суть программы и природа организации, отвечающей за её реализацию, «совпадали» с точки зрения этических установок, имиджа и внутренней культуры. Если содержание программы или само понятие адресности чуждо культуре, принятой в организации, проблем не избежать. Во время кризиса 1998 года, который постиг страны Восточной Азии, Министерству общественных работ Индонезии было поручено разработать и осуществить трудоёмкие программы в сфере строительства; решить эту задачу оказалось отнюдь непросто. В основе институциональной культуры данного министерства лежал принцип «Строить нужно хорошо!», и чиновникам было очень трудно смириться с неэффективностью и низким качеством работы неквалифицированных работников, которых им приходилось привлекать. В отличие от этого, на то, чтобы охватить половину всех домохозяйств Индонезии программой предоставления субсидированного риса, ушло всего полгода, причём программа осуществлялась во время того же кризиса. Дело в том, что организация, которой была поручена реализация этой программы, прежде отвечала за распределение риса в стране в целях стабилизации цен; имевшиеся в ней организационная структура, подходы и порядок работы, а также самоидентификация («Мы работаем с рисом!») обеспечили успех новой инициативы.

Более того, политическая поддержка может определяться межведомственной политикой. Ответственность за программу может быть возложена на определённую государственную структуру или ведомство не только с целью избежать бюрократических проволочек, но и в качестве средства «формирования имиджа». В

ряде стран Латинской Америки структуры, отвечающие за работу Социальных фондов, размещены в тех же зданиях, что и президентские структуры; такой шаг отражает не только прагматические соображения (меньше бюрократии), но имеет также и политический подтекст, - создаётся впечатление, что за выгоды, связанные с работой этих Фондов, следует благодарить президента.

Политика и различные социальные цели при использовании «спасательных концов» и «страховочных сетей»

Динамика среднего уровня бедности маскирует огромные масштабы «перетекания» домохозяйств из категории бедных и обратно. Из-за подобной нестабильности требуются не просто программы трансфертов для тех, чей доход хронически низок («страховочные сетки»), но и программы, подобные страховым: они «включаются» не только в том случае, когда доход очень мал, но и когда домохозяйства подвергаются воздействию негативных шоков («спасательные концы»). В то время как «сетки» призваны бороться с бедностью с точки зрения недостаточного размера доходов или расходов, цель «концов» - смягчить риск. Если о точности адресности в социальных программах судить исключительно на основании распространённости бедности или выгод с учётом «моментального среза», то может сложиться впечатление, что в программах смягчения риска, где выгоды поступают «небедным» домохозяйствам, испытавшим последствия негативных шоков, масштабы «утечек» очень велики; на самом же деле эти программы просто решают **иную социальную задачу**. В то время как программа-«страховочная сетка» будет тем более привлекательной, чем более результативно она обеспечивает перераспределение от более состоятельных домохозяйств в пользу менее состоятельных, в программе «спасательный конец» показатели чистого перераспределения могут быть невысокими, но она, тем не менее, будет привлекательной, так как выполняет важную страховую функцию.

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