



Укрепление систем социального обеспечения: подход «снизу вверх»

Государственные системы социального обеспечения в развивающихся странах призваны защищать бедных и близких к бедности граждан от временной потери дохода, однако такие формальные программы реализуются не в вакууме, - в стране уже могут существовать частные и неформальные механизмы. При разработке государственных программ необходимо чётко понимать, какие механизмы уже присутствуют, и каким образом (в какой степени) граждане и домохозяйства используют их для сглаживания колебаний дохода. В данной Записке приведены некоторые из этих соображений применительно к созданию программ.

Неформальные механизмы: от каких рисков эффективнее всего защищаться с помощью инструментов совместного участия в риске?

Граждане и домохозяйства решают проблему риска по-разному. Лица, имеющие разные профили риска, могут объединяться. От краткосрочного риска можно защититься, расходуя средства во время периодов снижения дохода, и восполняя их, когда уровень дохода становится выше. Эффективность (и даже возможность использования) таких механизмов зависит от типа риска.

Ковариативные и идиосинкратические риски. Когда партнёры в сообществе подвержены одинаковому риску дохода, за помощью они, скорее всего, обратятся одновременно, и потому совместное участие в риске становится невозможным. Однако там, где риски имеют идиосинкратическую природу, такие механизмы вполне способны обеспечить значительную отдачу. Учитывая, что именно такие риски распространены более широко, взаимовыгодным страховым

договорённостям между домохозяйствами принадлежит весьма важная роль.

Неожиданный риск и ожидаемые колебания дохода. Заблаговременное владение информацией о вариативности дохода (т.е. регулярных сезонных колебаниях) позволяет гражданам и домохозяйствам приспосабливаться к ситуации (т.е. находить работу во время неблагоприятных для ведения сельского хозяйства периодов). Там, где шоки точно прогнозировать невозможно, стратегия управления рисками будет определяться оценкой вероятности шока, предпочтениями и способностью человека идти на такой риск.

Хронические риски. Серьезную проблему в случаях использования механизмов совместного участия представляют хронические риски. Из-за них растёт спрос на трансферты, снижается возможность реципиентов быстро возвращать полученные средства. Неформальные страховые механизмы в условиях хронических рисков могут оказаться нежизнеспособными.

Варианты общественных механизмов защиты от риска и их недостатки

Трансферты между домохозяйствами

Взаимная поддержка семей и сообществ нередко принимает формы денежных или натуральных трансфертов, которые, как ожидается, будут так или иначе возвращены (порядок их возврата зависит от конкретного сообщества). Важность трансфертов неодинакова как в разных странах, так и среди регионов в одной стране, - распределение подобных трансфертов среди бедных домохозяйств весьма неравно.

Мотивация для денежных переводов

Решение уехать и пересылать денежные переводы может диктоваться разными соображениями. Частично это может объясняться альтруизмом, напр., желанием увеличить общий доход домохозяйства, или обеспечить диверсификацию источников дохода семьи, тем самым снизив колебания дохода. Другим соображением может стать желание предъявить права на имущество семьи, возместить некоторые расходы, совершённые ранее (напр., плату за обучение), или «вернуть долг» старшим поколениям. Независимо от того, какими соображениями диктуются такие переводы, когда действия членов семьи, направленные на получение дохода, слабо коррелируют между собой, члены семьи гораздо лучше способны объединять риски.

Объяснение неудач.

Для неформальных страховых механизмов свойственны некоторые проблемы; некоторые из этих проблем по сути не отличаются от тех, что присутствуют в частных коммерческих страховых программах.

Соблюдение договорных положений. Поскольку обеспечивать соблюдение положений страховых договоров сложно, выплаты в рамках неформального страхования обычно невелики. Если краткосрочная выгода от разрыва страхового договора превышает долгосрочные выгоды от его соблюдения, обеспечить такое соблюдение непросто.

Моральный риск. Если получить информацию о поведении участников сложно, то участники могут вести себя более рискованно и подвергать семью и друзей большему риску, чем тот, о котором было договорено изначально.

Разнородность ресурсов и динамики дохода. Несмотря на то, что объединение рисков в группе людей, имеющих разный род занятий, разную динамику и уровень дохода, связано со значительными выгодами, такая разнородность способна подорвать сплочённость, необходимую для сохранения подобных неформальных схем.

Самострахование граждан и домохозяйств

Сбережения домохозяйств

Самым важным механизмом устранения неблагоприятных последствий для домохозяйств является использование накопленных ранее активов. Учитывая, что бедные домохозяйства часто не имеют доступа к формальным сберегательным счетам, они держат такие активы в виде скота, а он подвержен риску заболеваний; кроме того, его стоимость зависит от колебаний рыночной конъюнктуры. В ряде стран в качестве альтернативного механизма сбережений выступают ссудно-сберегательные ассоциации. В течение определённого периода времени с установленной периодичностью все члены вносят средства в общий «котёл». В конце каждого периода все средства поступают одному из участников. Этот процесс достаточно несложен и не предполагает значительного административного оформления, однако благодаря ему можно улучшить положение тех, кто не обладает «сберегательной дисциплиной». Вместе с тем, такая схема может оказаться недостаточно гибкой и «связывать» средства домохозяйства, особенно в периоды временного кризиса.

Самострахование: диверсификация портфеля активов и перераспределение труда

Домохозяйства, которые не в состоянии защитить себя в случае резкого сокращения доходов с помощью страховых инструментов или сбережений, прибегают к практике сглаживания дохода. Вместо видов деятельности, предполагающих высокий, но нестабильный доход, они предпочитают заниматься работой, которая обеспечивает более низкий, но более стабильный доход. Таким образом, работники могут сознательно выбирать более низкооплачиваемую работу, которая выполняется на протяжении более длительного времени, чем подённую работу с высокой оплатой.

Стратегические подходы: формирование новых локальных и глобальных финансовых учреждений, отвечающих интересам бедных

Микрофинансирование

Важным инструментом, обслуживающим бедное население, стали программы

микрофинансирования, в рамках которых предоставляются небольшие ссуды домохозяйствам, не имеющим доступа к формальному банковскому сектору. Несмотря на то, что обычно такие средства предназначены для расширения и создания малых предприятий, они допускают достаточную гибкость в использовании и могут обеспечивать домохозяйства дополнительными ресурсами в периоды сокращения потребления. Благодаря микрокредитам домохозяйства повышают свой доход и, тем самым, наращивают сбережения; они также могут открывать свой бизнес, что способствует диверсификации их дохода. Вместе с тем, жёсткие графики погашения, предусмотренные в программах микрофинансирования, в реальности могут повысить уязвимость домохозяйств.

Новые сберегательные банки

Опыт осуществления в Бангладеш новой программы, получившей название SafeSave («Надёжные сбережения»), показывает, что бедные вполне способны и готовы осуществлять сбережения, когда они получают для этого надёжные и удобные инструменты и средства. Главным ограничением для подобных программ является наличие значительных издержек, связанных с необходимостью ежедневного посещения клиентов, а также тем, что меры финансового регулирования не позволяют таким учреждениям предоставлять гибкие услуги по размещению депозитов.

Микрострахование

Хотя многие программы микрофинансирования стали предоставлять услуги микрострахования, большинство из таких попыток находятся в стадии эксперимента. Полученные к настоящему моменту результаты неоднозначны: механизмы кредитования и страхования жизни действуют успешно в отличие от схем медицинского страхования; причины этого связаны с проблемами морального риска и отрицательного отбора. Кроме того, услугами

микрострахования как правило не могут воспользоваться беднейшие слои населения.

Страхование на случай неблагоприятной погоды
Для того, чтобы обойти проблему морального риска и отрицательного отбора, которая присутствует в схемах страхования урожая, делаются попытки внедрить схемы страхования на случай неблагоприятной погоды. Размеры выплат зависят от уровня осадков, а не от фактического урожая. Соответственно, сельскохозяйственные производители участвуют в такой схеме только в том случае, если их доход сильно коррелирует с фактическим уровнем осадков. Несмотря на то, что такой механизм представляется весьма перспективным, главным препятствием его применению и стабильности является то, что страховщик должен иметь возможность перестраховать значительные объёмы риска, которые он принимает на себя; кроме того, использовать такой механизм можно только в том случае, если будет создан активный рынок перестрахования рисков, связанных с погодными условиями.

Выводы

Несмотря на то, что домохозяйства могут располагать неформальными механизмами защиты от риска, применение многих из таких механизмов может привести к значительными издержкам для домохозяйств в долгосрочной перспективе. Государственные программы могут стать дополнением к таким механизмам. В ряде случаев такое дополнение целесообразно в том случае, если государственная программа обеспечивает более справедливые и эффективные результаты. Потенциально важную роль могут играть частный сектор и коммерческие НГО, оказывая помощь бедным домохозяйствам в области формирования сбережений и страхования, однако многие из таких программ всё ещё имеют очень ограниченные масштабы или находятся на стадии эксперимента.

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