



Ориентация НА БЕДНЫХ

Развивающиеся страны испытывают особые трудности в обеспечении социальной защиты

Рема Ханна, Аднан Хан и Бенджамин Олкен

Многие считают, что социальная защита предполагает помощь богатых стран бедным. Значение помощи особенно велико для крайне бедных стран. Серьезные потрясения могут быстро перерасти в гуманитарные катастрофы и привести к конфликтам в уязвимых государствах. Примером этому служат нынешний голод в Южном Судане, начинающийся голод и эпидемия холеры в Йемене, а также недавние вспышки лихорадки Эбола в Гвинее, Либерии и Сьерра-Леоне.

Однако в 108 государствах, которые Всемирный банк относит к странам с уровнем доходов «выше среднего» и «ниже среднего», таких как Индия, Марокко и Перу, совокупные налоговые поступления на данный момент намного превышают помощь на цели развития. Учитывая, что экономический рост сопровождается ростом неравенства в мире, неудивительно, что перераспределение доходов все чаще происходит внутри стран. В этих усло-

виях внешняя поддержка часто имеет важное значение на этапе разработки программы и ее введения в действие, однако в долгосрочной перспективе финансирование социальной защиты может обеспечиваться за счет внутренних ресурсов.

Поскольку многие из этих стран все чаще начинают перераспределение доходов внутри собственных границ, стоящие перед ними задачи отличаются от задач в странах с высокими доходами. Осознание этих различий критически важно для понимания того, как развивалась система социальной защиты и как она может измениться в будущем.

Субсидии в натуральной форме

Во многих странах традиционным и до сих пор широко распространенным способом предоставления трансфертов является субсидирование определенных продуктов. Классический пример — основные продовольственные товары, еще один — энергоносители.

Обоснование такого инструмента политики простое. В развитых странах государственные органы могут использовать информацию о доходах, получаемую из налоговых документов и других источников, для выявления тех, кому нужна помощь. Однако в менее развитых странах большая часть деловой активности ведется в неформальном секторе, особенно среди бедных слоев населения. Подтвержденные документами данные о занятости и размерах заработка отсутствуют — во всяком случае, такую информацию сложно проверить. Вместо этого правительства стараются субсидировать продукты, потребляемые в непропорциональных количествах малоимущими, чтобы им доставалась большая часть субсидий.

Субсидии по ряду причин популярны с политической точки зрения. Во-первых, по причине прозрачности: например, в случае энергетических субсидий потребители видят субсидированную цену на заправке. Во-вторых, поскольку преимуществами дотаций пользуются все, они получают более широкую политическую поддержку, чем программы, от которых выигрывают только малоимущие. Наконец, правительства могут влиять на потребление тех или иных продуктов: например, субсидировать яйца и молоко, чтобы дети получали достаточное количество белка, в то время как денежные субсидии бедные могут потратить на так называемые «излишества», например, спиртное или табачные изделия.

Эти утверждения не всегда подтверждаются на практике. Для того чтобы малоимущие получали большую долю субсидий, требуется дотировать то, что экономисты называют «низкосортными товарами», — товары, спрос на которые снижается по мере роста благосостояния (кассава, когда все предпочитают рис, продукты питания низкого качества и т.п.). Субсидирование производства низкосортных товаров редко пользуется популярностью; вместо

этого большинство субсидий в итоге выделяется на товары повседневного спроса — товары, которые с ростом доходов покупаются чаще. Это подрывает перераспределение доходов, поскольку в итоге выгодами от таких программ в основном пользуется средний класс или даже богатые.

Покрытие расходов на более востребованные товары также ведет к удорожанию субсидирования. Классический пример — энергетические субсидии. Поскольку субсидированные товары доступны для всех, размер субсидий должен быть достаточно большим, чтобы малоимущие получили их в достаточном объеме, а чаще всего большинство благ достается не бедным, а среднему классу. По сути, расходы на эти субсидии уже настолько высоки, что сумма, которую правительствам удалось бы сэкономить на энергетических субсидиях в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, превышает расходы многих из них на здравоохранение.

Кроме того, субсидии оказывают искажающее воздействие. Например, энергетические субсидии имеют серьезные экологические последствия. Дотиrowание определенных продовольственных товаров (например, риса) может иметь нежелательный эффект с точки зрения обеспечения сбалансированности питания. Мнение, согласно которому малоимущие транжируют деньги, тратя их в основном на так называемые «излишества», неоднократно опровергалось, поэтому основные доводы для попыток влиять на потребительский выбор исчезают.

Принимая во внимание издержки и искажающее воздействие общих субсидий, многие страны ограничивают количество субсидируемых товаров, выделяемых каждому домохозяйству, и по возможности закрепляют их за малоимущими семьями. Однако это влечет за собой ряд других проблем, таких как создание аппарата для распределения товаров и контроля за тем, кто и в каком объеме их получает. Подобным системам свойственны значительная коррупция и утечка ввиду трудностей с управлением этими системами.

Помощь нуждающимся домохозяйствам

По этим причинам развивающиеся страны отказываются от всеобщих (или ограниченных) субсидий и трансфертов в натуральной форме малоимущим в пользу адресных денежных трансфертов различного вида. Денежные трансферты нейтральны и поэтому не искажают решения людей относительно покупок. Кроме того, есть данные, показывающие, что денежные трансферты слабо влияют на предложение рабочей силы, то есть такие программы не отбивают у людей желания работать, чего часто опасаются в связи с программами трансфертов. Наконец, денежными трансфертами можно обеспечить еще и налогово-бюджетное стимулирование для сглаживания отрицательных макроэкономических шоков за счет перераспределения денеж-

ных средств напрямую малоимущим домохозяйствам, которые, вероятно, имеют высокую предельную склонность к потреблению.

Целевые денежные трансферты уже получили широкое распространение в развитых странах. Например, в Соединенных Штатах малоимущим работающим семьям денежные средства предоставляются за счет налогового кредита за заработанный доход. Правительство США имеет такую возможность, поскольку налоговая система страны позволяет определить, какие семьи относятся к малоимущим, а официальная банковская система располагает эффективными механизмами, обеспечивающими получение денежных средств малоимущими.

Многие развивающиеся страны, напротив, имеют проблемы адресности и распределения. Из-за неформальности рынка труда налоговая система охватывает немногих, что усложняет проверку доходов. Кроме того, у многих семей нет доступа к банковским услугам, поэтому им технически трудно переводить средства.

Эти трудности велики, но развивающиеся страны находят способы с ними справиться.

Во-первых, существуют альтернативные методы осуществления целевых трансфертов малоимущим. Часто используется опосредованная проверка нуждаемости. Государственные органы прогнозируют доходы, опираясь на данные периодических крупномасштабных переписей населения, которые собирают информацию об активах, поддающихся простой проверке (таких как материал крыши или полов в доме), и демографические данные. Домохозяйства, прогнозируемые доходы которых оказываются ниже определенного порогового значения, получают льготы на установленный период времени (например, до следующей переписи).

Эти методы могут быть весьма эффективны для перераспределения. Например, в своей недавней работе мы сравнили последствия выделения средств тем, кто соответствовал критериям нуждаемости на основании косвенных методов оценки, с последствиями простого распределения того же бюджета в равных долях среди всех (путем безусловных трансфертов, также известных как безусловный базовый доход) на примере двух программ в Индонезии и Перу.

Несмотря на то что обеспечение адресности путем опосредованной проверки нуждаемости имеет свои недостатки, мы находим, что такое выделение средств обеспечивает более высокий уровень благосостояния, чем безусловный трансферт, поскольку оценка нуждаемости позволяет обеспечить льготами именно малоимущих. Иными словами, в программах безусловного выделения денежных средств суммы, выделяемые на каждого получателя, были бы намного меньше, чем при целевых трансфертах. Как правило, это связано с общими бюджетными ограничениями и конкурирующими приоритетами госу-

дарственных расходов (например, на развитие инфраструктуры, образования и так далее). По сути, безусловные трансферты показали бы большую эффективность только в случае серьезной ошибки при определении получателей.

И хотя административные издержки на опосредованную проверку нуждаемости могут показаться высокими из-за необходимости сбора большого объема данных, затраты на такое исследование ничтожны по сравнению с суммой, которую оно позволяет сэкономить за счет уменьшения числа богатых, получающих трансферты.

Конечно, всегда есть исключения. При очень серьезном неравенстве доходов — большом числе очень бедных и малом количестве очень богатых — безусловный трансферт может показаться более привлекательным вариантом. Аналогично, если бедность носит временный характер, опосредованная проверка нуждаемости, при которой анализируются долгосрочные средние показатели прошлого дохода, может «упустить» малоимущих из виду. Кроме того, ошибки в определении получателей, которые возникают при опосредованной проверке нуждаемости, также провоцируют рост неравенства среди одинаково бедных граждан, а ограничение субсидий для среднего класса может вызвать политическую напряженность.

Однако дополнительные методы — начиная с подключения к процессу местного сообщества до применения трансфертов по запросу — показали действенность в повышении адресности по ряду показателей, включая удовлетворенность программой и своевременность идентификации. Например, если сообщество определяет окончательный список льготных категорий граждан, в них могут попасть неохваченные семьи. Вместо посещения всех домохозяйств для обследования в целях опосредованной проверки нуждаемости, можно позволить хозяйствам, которые, как они сами считают, имеют право на помощь, записаться на ее получение в офисе; только от тех, кто ближе всего подходит к порогу для получения поддержки, потребуется подтверждение места жительства. Дополнение опосредованной проверки нуждаемости такими методами может помочь решить ряд проблем с адресностью.

Как можно распределить денежные средства? Во многих развивающихся странах банковские системы и технологии стремительно меняются, снижая утечки льгот при распределении средств. Последние исследования показывают, что современные банковские технологии — биометрические смарт-карты — могут помочь существенно снизить уровень коррупции в программах денежных трансфертов. С распространением мобильных денег они наверняка будут играть все большую роль в осуществлении трансфертов.

Расширение возможностей

Как развивающиеся страны могут дополнительно расширить возможности обеспечения социальной защиты?

- *Укрепление налоговой системы.* По сравнению с развитыми странами в государствах с более низкими доходами налоговые поступления составляют меньшую долю ВВП, и поэтому они сталкиваются с более серьезными бюджетными ограничениями. Однако без достаточных государственных средств перераспределение невозможно. Чем больше людей охвачено налоговыми органами, тем более прогрессивный характер принимает налогообложение.
- *Разработка четких систем идентификации.* В исследуемом нами примере одной из главных сложностей с присоединением к государственным программам медицинского страхования является отсутствие действенной системы идентификации, позволяющей разделять население на группы. Понятная и успешно работающая система идентификации является важнейшей основой для системы социальной защиты.
- *Инвестиции в эффективность адресной помощи.* Определение получателей для программ адресной помощи требует первоначальных инвестиций для обеспечения адресности, которая сводит к минимуму как извлечение ренты, так и степень исключения домохозяйств малоимущих. Цена таких систем может показаться высокой, но по сравнению с перечисляемыми трансфертами она невелика. Направление одного или двух процентов стоимости трансфертов на повышение их адресности может коренным образом изменить влияние таких программ на повышение благосостояния малоимущих.
- *Улучшение доступа к банковским услугам.* Новые банковские технологии, особенно мобильные банковские услуги, позволяют улучшить распределение денежных средств. Однако для этого потребуются тщательное планирование различных аспектов, от подходящих технологий до методов обеспечения доступа малоимущих к этим технологиям и овладения ими.
- *Признание того, что могут понадобиться различные методы.* Хотя в настоящей статье основное внимание уделяется программам борьбы с бедностью, страховые программы — например, пенсионное обеспечение и пособия по безработице, — также являются важным элементом системы перераспределения, который помогает домохозяйствам минимизировать риски, способные оказывать искажающее влияние на их поведение. **ФР**

РЕМА ХАННА — профессор Школы управления имени Кеннеди Гарвардского университета, специалист по странам Юго-Восточной Азии, стипендиат фонда Джеффри Чиа, **АДНАН ХАН** — директор департамента исследований и политики Международного центра роста Лондонской школы экономики и политических наук, **БЕНДЖАМИН ОЛКЕН** — профессор экономики Массачусетского технологического института.