

МОДУЛЬ 3:

Социальная Защита и Социальная Политика

Этот модуль предоставляет обзор концептуального подхода к социальной защите и социальный

политике, связывая эти понятия и их важность со стратегией повышения уровня жизни населения. Рассмотрение этих понятий начинается с обсуждения различных типов рисков и их влияния в краткосрочной, долгосрочной перспективе и на межпоколенческом уровне. В этом документе затем указывается, что имеются различные каналы и стратегии доступные для человека/домохозяйства для предотвращения, смягчения, и противодействия этим рискам.

С более глубоким пониманием концепций, связанных с социальной защитой, этот документ пересматривает понятие "бедности" с динамической точки зрения – "уязвимость к бедности" – что даёт возможность высокопоставленным чиновникам, ответственным за выработку политики понять связанные механизмы, которые ведут к бедности или удерживают их в состоянии бедности. Бедные имеют набор активов или "способностей противодействия бедности", которые ограничены в количестве, но могут быть увеличены.

Комбинируя эти точки зрения на социальную защиту, этот документ переходит к обсуждению хорошо разработанной общей программы социальной защиты, что имеет большое значение для путей разработки программ социальной защиты и социальных политик в рамках программы стратегии сокращения бедности.

Последующие обсуждения (которые представлены только в виде слайдов), показывают пример программы и политики социальной защиты в Европейском Союзе и затем переходят к рассмотрению профиля бедности используя в максимально возможной степени динамическую перспективу, связи между образованием, рынком труда и бедностью, и

Различные меры социальной защиты и социальной политики, которые Узбекистан может включить в свою стратегию повышения уровня жизни.

Понятия и Вопросы в Социальной защите и Социальной Политике

Автор Крис Де Неуборг

1. Не только одно государство обеспечивает социальную защиту

А. ОСНОВНОЕ

Существует два принципа устойчивого сокращения бедности посредством социальной защиты, оказываемой государством:

1. Не только одно государство обеспечивает социальную защиту;
2. Бедность имеет много матерей и уязвимость является динамическим понятием;

Из этих основных идей можно извлечь свойства и характеристики хорошо разработанной системы: эти свойства могут быть применены к ситуации в Узбекистане.

Социальная защита является защитой лиц (домашних хозяйств) от последствий непредвиденных обстоятельств или случайностей, связанных с риском. Все люди противостоят определённым рискам и риски проявляются в различных формах. Главный риск, перед которым стоят отдельные лица или домохозяйства, заключается в неспособности удовлетворить свои основные нужды и потребности и поддерживать определённый уровень жизни.

Проведение различий относительно различных типов рисков и различных типов их последствий является полезным для анализа. Конкретные формы социальной защиты могут

обращаться к каждому отдельному типу риска или его последствия. По этой причине очень важно знать свойства рисков и их последствий (как, в общем, так и в случае Узбекистана), для того чтобы оценить текущую ситуацию и определить решение по тому, какие стратегические действия и меры могли бы быть приемлемыми. Первым критерием для различения рисков является население, которое подвергается его (риска) воздействию. Тогда мы различаем три основные формы: универсальные риски, риски жизненного цикла, категориальные риски.

Универсальным рискам в принципе подвергаются все, независимо от возраста, пола или положения в обществе. Простым примером является риск попадания или вовлечения в несчастный случай, который ограничивает или мешает дальнейшей деятельности на рынке труда или товаров. Легко поверить, что универсальные риски случайно распространяются среди населения, но это фактически не так, и теоретически не является необходимым. Универсальные риски могут ударить теоретически по каждому в обществе, но это не значит, что каждый подвержен риску в одинаковой степени. В нашем примере, каждый может быть вовлечён в несчастный случай, но некоторые группы более “склонны к несчастным случаям” чем другие.

Рискам жизненного цикла также в принципе подвержены все, но конкретно в определенном возрасте и в периоде жизни. Возрастные нарушения, вызванные болезнью

Альцгеймера, например, являются очевидным примером в этом случае.

Категориальные риски (иногда называются классовые или групповые риски) - это риски, свойственные определённой группе в обществе, например шахтерам, мужчинам, женщинам. Риск заболеть заболеванием лёгких, связанных с шахтёрскими работами или заболеть раком простаты или матки не подвержены все. Может быть замечено, что существует элемент выбора относительно примера шахтера, так как никто не рождается шахтёром. Однако это проясняет, что принадлежность к категории и, следовательно, чувствительность к определённому типу риска может быть обусловленной, например географическим расположением, выбором профессии и другим.

При попытке провести различия рисков по их последствиям, выделяются 3 категории: эпизодические последствия, продолжительные последствия и межпоколенческие последствия.

Эпизодические Последствия относятся к последствиям, которые непосредственно связаны с произошедшим событием и исчезнут через сравнительно короткий период времени. Временная безработица, краткосрочные болезни имеют только эпизодические последствия.

Продолжительные последствия связаны с рисками, которые имеют долгий, продолжительный эффект на человеческую жизнь. Долгосрочная безработица, инвалидность, обычно могут рассматриваться как имеющие продолжительные последствия.

Межпоколенческие последствия считаются те последствия несчастного случая, которые

передаются и репродуцируются через поколения. Инвалидность, ведущая к зависимости от пособий, может иметь воздействие на способность зарабатывать деньги таким образом, что будет подвергать опасности возможности его детей вкладывать деньги в образование и входить на рынок труда.

Заметьте, что риски могут иметь различные последствия одновременно; событие может вести вначале к эпизодическим последствиям, а позже выразится в продолжительных и/или в межпоколенческих последствиях.

Риски и их последствия могут быть сгруппированы в соответствии с

этим критериями, и их классификацию можно ещё в дальнейшем усовершенствовать (смотрите для примера Хольцмана и Йоргенсена, 1999г). В этом контексте очень важны различия между независимыми и ковариантными рисками, между эпизодическими и повторяющимися периодически рисками, между катастрофическими и некатастрофическими рисками. Все эти различия теоретически важны для анализа того, в каком объёме и количестве управление риском может присутствовать в государственном вмешательстве. Таблица 1 обобщает типологию того, о чём говорилось выше.

Таблица 2.1: Риски и их последствия

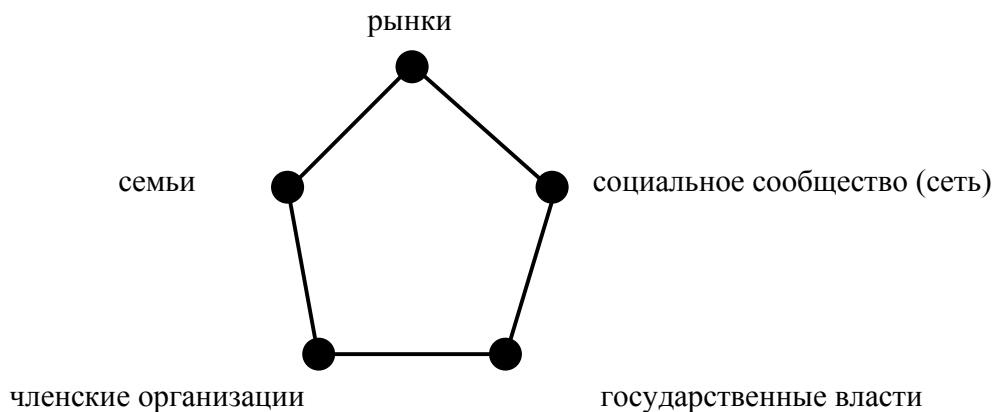
	Эпизодические последствия	Продолжительные последствия	Межпоколенческие последствия
Универсальные риски			
Риски жизненного цикла			
Категориальные риски			

Люди используют 5 социальных направлений, с помощью которых они производят и распространяют блага. Пятиугольником

Мы комбинируем эти направления в то, что мы называем

Благополучия:

Пятиугольник Благополучия



В каждом из этих направлений люди обладают различными механизмами, для того чтобы обеспечить достаточное производство благ для удовлетворения своих потребностей и также обеспечить, что даже когда непредвиденный случай или происшествие, связанное с определёнными рисками имеет место, удовлетворение основных нужд и потребностей гарантируется. Например: рыночная деятельность (например, продажа товаров или работа на зарплату или на прибыль) очевидно приносит поток доходов, которые позволяют человеку удовлетворить свои нужды. Когда человек становится болен, трудовой контракт с работодателем гарантирует, что работник не будет немедленно уволен (членские организации) и/или помощь семей или друзей (семья или социальные сообщества) будет ему оказана, для того чтобы он мог выжить; обеспечение достаточного и доступного здравоохранения государственными властями может помочь человеку выздороветь.

Люди могут принять сейчас три стратегии, для того чтобы противодействовать рискам: превентивные стратегии, смягчающие стратегии и покрывающие стратегии. Превентивные стратегии пытаются предотвратить проявление непредвиденных обстоятельств, в нашем примере - чем более здоровый образ жизни, тем меньше риска заболеть. Смягчающие стратегии пытаются снизить последствия, как только непредвиденный случай или происшествие произойдет; медицинская страховка может помочь собрать средства для заболевших людей. Покрывающие стратегии являются механизмами, которые помогают людям иметь дело с определёнными результатами непредвиденного или несчастного случая; например, семья, которая помогает ему заплатить за лечение. В конце концов, не следует забывать, что люди являются экономическими агентами, и это значит, что они могут делать выбор. Это может иметь позитивный эффект в том смысле, что обеспечивает правильными стимулами, людей можно стимулировать для осуществления действий, которые предотвращают риски от их материализации или просто способствуют решению проблемы через деятельность по обеспечению роста дохода. С одной стороны это может привести к "эксплуатации" слабостей в системе социальной защиты; моральный риск может войти в картину, когда элементы социальной защиты разработаны таким образом, что позволяют этому играть роль

Государство или органы государственной власти могут оказывать содействие лицам

противодействовать рискам и их последствиям. В какой степени государство должно помогать людям или домашним хозяйствам, это главным образом дело политического выбора и идеологический вопрос. В принципе мы можем сказать, что если государство берёт на себя больше ответственности, это снимает часть бремени с других направлений в Пятиугольнике Благосостояния; если государство берёт меньше ответственности, оно переносит бремя на другие направления Пятиугольника Благосостояния.

Должно быть замечено, однако, что даже когда государство забирает часть бремени, эти усилия должны оплачиваться. Так что, даже когда ответственность принимается государством, люди (домашние хозяйства) или другая часть экономики оплачивают эту ответственность.

Однако чем больше бремя и ответственность перемещается на людей,

- тем больше бремя перемещается на лиц с большими рисками

- тем более трудным является это бремя для лиц с меньшим количеством ресурсов

При отсутствии государственного вмешательства, распределение издержек является неравным, потому что риски никогда не распространяются равно среди людей. Это главным образом происходит, потому что люди не являются равными ни в своих личных свойствах и характеристиках, ни в своих унаследованных ресурсах. Люди рождаются в рамках доходного распределения; некоторые рождаются в более/менее богатых семьях, чем другие.

Государственное вмешательство осуществляется обычно

- для того, чтобы распределить издержки более равномерно среди населения (степень которого снова является вопросом политического решения или идеологическим вопросом) (доводы справедливости и равенства);

- и потому, что для определённых рисков другие направления Пятиугольника благосостояния терпят неудачу и оказываются неспособными ими управлять (рыночная неспособность, семейная неспособность, неспособность социального сообщества) – это включает в себя преодоление близорукого поведения людей, которое технически является специфической формой рыночной неспособности (доводы эффективности).

Но государство тоже может потерпеть неудачу из-за недостатка инструментов, из-за того, что государство страдает от таких же неспособностей, как и рынок, и также по причине так называемой неспособности управлять.

Как и обычные люди, государство может использовать три основные стратегии, для того чтобы противостоять проблеме.

Профилактические стратегии предназначены для того, чтобы избежать риска посредством такой организации экономической и общественной жизни, что вероятность непредвиденного несчастного случая снижается. Хорошее управление окружающей обстановкой, например, политика макроэкономической стабилизации, достаточное и адекватное регулирование рынками, эффективная правоохранительная

система, являются примерами инструментов, которые могли бы использоваться в данном случае. Особое внимание должно быть уделено эффективной защите занятости, регулированию трудовых контрактов, так как они защищают, по крайней мере, основной источник дохода многих лиц в экономике. В этом контексте можно сослаться на большее количество стратегических мер и действий. Все эти инициативы одновременно имеют намерение создать окружающую обстановку в меньшей степени наполненную рисками для членов общества.

Стратегии смягчения предназначены для снижения потенциального влияния непредвиденного несчастного случая, как только определённый риск материализуется. Государственное стимулирование сберегательных счетов, подмандатных или государственных пенсионных систем являются примерами инструментов в данном случае. В значительной степени стратегии смягчения могут состоять из стратегий диверсификации и механизмов страхования. Стратегии диверсификации имеют цель снижения влияния непредвиденного несчастного обстоятельства посредством расплынения и распределения дохода или социально-экономических ресурсов людей. Инвестиции в человеческий капитал, вложения в социальный капитал (сообщества), обширное формирование и поддержание семей, сбережения в деньгах и натурой относятся к этой категории. Механизмы страхования складывают риски многих людей в единый фонд и распределяют влияние несчастного непредвиденного случая на многих

людей, тем самым, снижая бремя материализованного риска.

Покрывающие стратегии облегчают те влияния несчастного и непредвиденного, которые не перекрыты инструментом смягчающей стратегии. Прямая социальная поддержка деньгами или натурой и другие непосредственные передачи дохода являются примерами государственного вмешательства, которые относятся к этой категории.

Стратегии могут использоваться по отдельности и совместно друг с другом. В рамках каждой стратегии могут использоваться много различных инструментов и средств. Перечисление всех средств и инструментов было бы невозможной задачей, но мы можем различить два главных подразделения:

- a. Инструменты стратегии могут иметь цель *корректирования* функционирования рынков, семей, и т.д. а также цель *дополнения* функционирования рынков, семей, и т.д. а также цель *замещения* рынков семей, социальных сообществ и членских организаций;
- b. Инструменты стратегии могут просто сконцентрироваться на регулировании и организации рынков (информация, регулирование, увеличение прозрачности, производственные). Также эти стратегии могут сфокусироваться на финансировании некоторых видов деятельности, которые производят блага или (пере) распределяют блага (переводы (передачи) доходов, налоги, субсидии) и/или фокусируются на производстве благ. В этом контексте должно

быть замечено, что государственная политика могла бы делать эти три вещи вместе или отдельно. Хотя в некоторых случаях эти три элемента являются очевидными в государственной политике, нет необходимости в том, чтобы эти элементы были частью государственного вмешательства. Вполне возможно, чтобы государственное вмешательство ограничивалось в пределах регулирования рынками; вполне возможно, чтобы государственное вмешательство заключалось в финансировании определённой деятельности, тогда как фактическое производство будет оставлено рынкам или семьям или социальным сообществам или членским организациям; одинаково возможно, чтобы органы государственной власти одновременно регулировали, финансировали и производили определённые товары. Однако, не существует ни одного довода или причины для того, чтобы в последнюю очередь упомянутое решение было бы предпочтительным в случае политики, ориентированной на социальную защиту.

Бесконечные возможности в разработке социальной политики, как социального управления рисками, обобщены посредством комбинирования альтернатив в Таблице 2 с основной мыслью, представленной в предшествующих частях. Все эти комбинации в рамках Пятиугольника Благосостояния теоретически осуществимы (за исключением моментов, где никакое государственное вмешательство не подразумевается по определению). На практике,

теоретически доступные альтернативы будут резко сокращены, как только будут проанализированы (как отображено в Таблице 1). Хотя число стратегических альтернатив ограничено на практике, существует все еще большой список государственных вмешательств,

которые могут быть рассмотрены в момент противостояния определённой проблеме /структуре риска. Фактически, многие из этих альтернатив могут рассматриваться как осуществлённые, когда международные сопоставления социальной политики будут сделаны.

Таблица 2.2. Стратегические альтернативы

		Регулирование	Финансирование	Производство
<i>Превентивные стратегии.</i>	<i>корректирование</i>			
	<i>дополнение</i>			
	<i>замещение</i>			
<i>Стратегии смягчения.</i>	<i>корректирование</i>			
	<i>дополнение</i>			
	<i>замещение</i>			
<i>Покрывающие Стратегии</i>	<i>корректирование</i>			
	<i>дополнение</i>			
	<i>замещение</i>			

В общем, “Государства всеобщего благосостояния” (с системой государственной социальной защиты) имели в прошлом тенденцию переоценивать покрывающие стратегии и государственное предоставление социальной защиты. Стало модным отходить от этих тенденций и впадать в другие направления Пятиугольника Благосостояния (оставляя социальную защиту на откуп рынков, семей, самих людей, фирм и членских организаций и социальных сообществ). Реальная задача модернизации “Государств всеобщего благосостояния” - это найти эффективный и действенный механизм вмешательства государства в производстве и распределении благ и осуществление основных политических и идеологических выборов по желаемой коррекции

распределения издержек среди неравных по положению людей.

2. Бедность имеет много матерей и уязвимость является динамическим понятием.

Существует очень много причин, по которым люди являются бедными (или малообеспеченными). Три категории приходят на ум, как важные и имеющие различные степени воздействия на разработку программ сокращения бедности:

- Внешние шоки
- Недостаток способностей
- Унаследованный доход или социальное положение.

Ссылаясь на результаты самых последних исследований бедности по Узбекистану, мы знаем что (по крайней мере, в 2001 году) домашние

хозяйства с большим количеством детей, сельские домохозяйства и домохозяйства со сравнительно менее образованными членами имеют более высокий риск стать бедными в определённый момент времени.

Однако бедность является статичным понятием в том смысле, что не объясняет как люди или домохозяйства становятся бедными или как они остаются бедными. По этой причине, мы предпочитаем сконцентрироваться на *уязвимости к бедности*, потому что она позволяет нам лучше понять механизмы, которые ведут к бедности, а также ведёт к разработке стратегии, которая основное внимание уделяет подходу, который стремится активизировать механизмы, которые выведут домохозяйства из бедности или предотвратят переход людей (домохозяйств) в статус бедных. Эта стратегия часто называется как расширение участия.

Для того чтобы лучше понять как бедность “создаётся”, мы должны более основательно понять главные теоретические механизмы. Они учат нас какие конкретно механизмы и элементы программы сокращения бедности должны стремиться усилить, чтобы “уполномочить” людей оставаться вне бедности.

Традиционно, бедность эмпирически определяется как статус личности или домохозяйства; все домохозяйства или люди, для которых значение конкретно выбранного показателя благосостояния ниже определённого порога значения этого показателя, определяются как бедные.

Основное препятствие формирования этого представления на концептуальном уровне - это её

внутренне статический характер: только домохозяйства (люди), которые находятся ниже заранее установленного порога, считаются бедными или малоимущими. Это представление составляет ограничения, как и в аналитических, так и в стратегических последствиях. Некоторые бедные, определенные так в соответствии с этой процедурой, являются только временно бедными, а другие в настоящий момент не считающиеся бедными, постоянно находятся в опасности скатиться ниже порога или стать бедными сразу же, как только определенные непредвиденные, несчастные обстоятельства материализуются. Оценка “уязвимости к бедности” (уязвимости к низкому доходу), нежели чем оценка самой бедности (низкого дохода) уменьшает эту проблему: центральным понятием становится риск стать бедным и/или остаться бедным или упасть на низкодходный уровень и/или остаться в рамках более низких децилей распределения дохода. Этот подход строится на элементах социальной защиты, оказываемой государством, как сформулировано выше и открывает перспективы принятия более динамичного подхода к этой проблеме.

Уязвимость к бедности может быть проанализирована посредством использования рамок рисков, институциональной основы Пятиугольника Благополучия (объяснено выше) и разработки динамики способностей противодействия рискам.

Лицо или домохозяйство (независимо от выбора единицы измерения) имеет набор средств во времени t ; мы называем эти средства

“способностями противодействовать бедности”. Это является ресурсами, которыми обладают люди (соответствующие первым колонкам Таблиц 1a и 1b); они в основном состоят из времени, которое находится в распоряжении отдельного лица в период t , дополненное всеми формами собранного капитала за предшествующие периоды (включая капитал, унаследованный от предыдущих поколений). Материальный капитал - это собранное материальное имущество, находящееся в распоряжении отдельного лица (варьируется от велосипеда, участка земли, скота, инструментов до магазина и завода). Финансовый капитал включает в себя все средства и фонды, которыми можно торговать (от полностью развитых до самых примитивных) и все финансовые средства, которые по наследству передают право на будущий доход в зависимости от непредвиденных несчастных случаев (старость, болезнь, безработица, неудачи, несчастные случаи и т.д.); пенсии и страховка являются самыми важными пунктами в этой категории. Человеческий капитал является инвестицией, воплощённой в человеке самом, с точки зрения его умений и способностей или компетенции. Социальный капитал - это потенциальный доступ к другим людям и особенно их ресурсам (родственные связи, семья, социальные сообщества). Коллективный капитал - это доступ к тем ресурсам, гарантируемым принятием человека в качестве постоянного жителя какого-то района, гражданина, вкладчика, плательщика налогов.

Способности противодействия рискам непосредственно не приносят дохода.

Они должны быть трансформированы, - время должно быть использовано в ходе работы, финансовыми средствами нужно торговать, средства на страхование и социальные пособия должны быть собраны, ресурсы других людей должны быть мобилизованы и т.д. В конце концов, после того как всё это будет сделано, отдельная личность приходит к тому, что мы называем “портфелем средств противодействия рискам”; он описывает, как средства используются (колонка 2 в таблице 1a и 1b). Необходима ещё другая трансформация для превращения портфеля этих средств в доход (работодатели должны заплатить за выполненную работу, товары должны быть проданы на рынке, страховые компании, банки и (полу-)правительственные органы должны быть в состоянии выплачивать пособия и т.д.)

Когда эта трансформация осуществлена, доход обеспечен. Этот доход может быть наличными деньгами или натурой и он является, по определению, суммой заработанного из трудового, материального финансового капитала и суммой трансфертов со стороны правительства (или других органов государственной власти), со стороны семьи, и других социальных сообществ. Третья колонка указывает на “что вы получаете”, но это не говорит вам “что вы делаете с этим доходом” или как человек использует свой доход. Необходима третья трансформация, указывающая на косвенные результаты предыдущих процессов. Доход колонки 3 может быть также использован для потребления в период t , и инвестирования в материальный, человеческий и/или финансовый капитал, и для выплаты в качестве

налогов или передачи в другие хозяйства.

Таблица 1А: Теоретическая структура по способностям противодействия рискам и подверженности рискам



Уязвимость к бедности определяется:

- средствами и фондами, имеющимися в момент t
- обеспеченностью в рамках Пятиугольника Благополучия
- подверженностью внешним шокам
- подверженностью к несостоятельности Пятиугольника

Таблица 1В: Теоретическая структура по способностям противодействия рискам и по подверженности рискам

Средства и фонды в период t (способности противодействия рискам)	Портфель средств противодействия рискам	Непосредственный доход	Косвенные результаты	Средства и фонды в период $t + 1$ (способности противодействия рискам)
“Что у вас есть в период t ”	“Как вы используете средства и фонды”	“Что вы получаете”	“Что вы делаете с этим”	“Что у вас есть в период $t + 1$ ”
<p>Время</p> <p>Накопленный капитал (К)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Физический К - Социальный К - Человеческий К - Финансовый К - Коллективный К 	<p>Чтобы Работать</p> <p>Чтобы инвестировать</p> <p>Получить доступ к трансфертам</p>	<p>Доход</p> <ul style="list-style-type: none"> - Натурой - в наличных деньгах <p>=</p> <p>Заработок</p> <ul style="list-style-type: none"> - Трудовой капитал - Физический капитал - Финансовый капитал <p>+</p> <p>Трансферты</p> <ul style="list-style-type: none"> - Правительственные - Социальных сообществ - Семейные 	<p>Потребление</p> <p>Инвестиции</p> <p>Налоги</p> <p>Передачи в другие домохозяйства</p>	<p>Время</p> <p>Накопленный Капитал (К)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Социальный и Человеческий К [из потребления и трансферов в другие домохозяйства] - Коллективный К [из налогов] - Физический и финансовый К [из инвестиций]

Подразумевается, что инвестиции ведут к накоплению, тогда как потребление ведёт к тому же результату. Тогда как значительное

количество потребления является мимолётным и кратковременным, некоторые части и аспекты потребления ведут к накоплению: питание и здоровье являются очевидными примерами, ведущими к усилению и воспроизведению человеческого капитала. Налоги могут вести к инвестициям в коллективный капитал (инфраструктура и социальные фонды являются примерами) и передачам части дохода другим семьям, для того чтобы поддержать и усилить социальный капитал. Все эти формы накопленного капитала являются доступными в следующий период или цикл как средства или способности противодействия рискам.

В период $t+1$ новые способности и средства противодействия рискам, включая собранный из периода t капитал, является доступным этому лицу.

Учреждения и институты Пятиугольника Благополучия являются решающими элементами в процессе трансформации и преобразования описанного выше. Они (учреждения и институты) являются направлениями, через которые решения и действия преобразовываются: средства и фонды - в портфель средств противодействия рискам, портфель средств - в доход, доход - в результаты. Люди используют по крайней мере одно направление (один угол) Пятиугольника для осуществления этих преобразований. В итоге они занимают положение в Пятиугольнике Благосостояния с портфелем средств противодействия бедности. Люди используют, или по крайней мере нуждаются, в одном направлении Пятиугольника (или комбинации направлений) для того,

чтобы преобразовать действия в доход. Как пример вам необходим рынок труда (каким бы примитивным он не был) для преобразования времени в работу для получения заработков; вам необходим рынок ценных бумаг для преобразования финансовых фондов и средств в прибыль и т.д.

Риски пересмотренные

Рождение инвалидом или нетрудоспособным, негативное воздействие природных катаклизмов и другие риски, могут рассматриваться как внесистемные или внешние риски относительно Пятиугольника Благополучия.

Однако, вторая категория этих рисков непосредственно связана с Институциональными направлениями Пятиугольника Благополучия. Эти риски могут характеризоваться как сбой системы или несостоятельность Пятиугольника: несостоятельность рынка, несостоятельность семьи, несостоятельность социального сообщества, институциональная несостоятельность и правительственная несостоятельность. Они все имеют одно и тоже свойство: они делают направление или угол Пятиугольника (временно) неуспешным (или по крайней мере, менее успешным) в осуществлении преобразования предусматриваемого или планируемого отдельной личностью. Безработица, или неплатежеспособность работодателей, например, препятствует рынку труда преобразовывать намерение работать в доход; развод может разрушить связи семьи до такой степени, что члены домохозяйства не могут больше рассчитывать на финансовую

подпитку от других членов семьи (например, лишение детей ресурсов). Инфляция или экономический спад может поставить Правительство под давление, ведущее к меньшему количеству доступных правительственных трансфертов или субсидий. Все эти случаи подвергают опасности преобразование портфеля средств противодействия рискам в доход. Сходные (хотя не одни и те же) риски относятся ко всем процессам преобразования. Ещё один пример: размещение денег на сберегательном или пенсионном счёте не означает, что деньги всё ещё будут там, когда эти деньги понадобятся.

Основные элементы динамической структуры уже определены. С одной стороны, существует процесс, с помощью которого отдельные лица преобразуют свои средства и фонды во время t в портфель средств противодействия бедности и в доход. Этот доход используется конкретным способом, приводя к чистому потреблению во время t и инвестициям, приносящим средства и фонды во время $t + n$. Эти трансформации и преобразования гарантируются посредством направлений Пятиугольника Благополучия, но они так же подвержены рискам. Некоторые из этих рисков являются внесистемными или внешними, но другие риски являются свойственными или неотъемлемыми по отношению к механизму, который гарантирует функционирование управления рисками, а именно самих углов Пятиугольника Благополучия (мы называли это несостоятельностью Пятиугольника). Люди реагируют на эти риски посредством принятия различных стратегий, снова используя

комбинации инструментов в рамках Пятиугольника Благополучия. Люди имеют три основные стратегические альтернативы, обсуждённые выше (превентивную, смягчающую и стратегию выживания).

Уязвимость

В конечном счёте, все люди (домохозяйства) являются потенциально уязвимыми к бедности. Однако, степень уязвимости различается среди людей (домохозяйств). Степень уязвимости должна быть оценена сначала посредством учитывания различий в средствах и фондах (способности противодействия рискам) в рамках Пятиугольника Благополучия с одной стороны, и степенью подверженности риску с другой.

Важность наличия средств, фондов или способностей противодействия рискам легко понять: Чем больше средств и фондов человек имеет, тем лучше он может противодействовать бедности и будет менее уязвимым (при том, что остальные условия будут равными).

Более того, не каждый стоит перед лицом одинаково благоприятных возможностей в рамках Пятиугольника Благополучия. Ясно, что неравные представители общества не только имеют различные начальные активы, но также различные ресурсы с точки зрения доступа к учреждениям и ведомствам внутри Пятиугольника Благополучия. Некоторые люди лучше обеспечены в своих семьях и социальных сообществах и обладают большим количеством ресурсов для противодействия непредвиденным обстоятельствам. Даже на рынке люди

обладают различными возможностями, делаящими отдельных лиц более уязвимыми при противодействии определённым рискам, чем других. Более того, люди различаются в возможностях преобразовывать средства и фонды в доход (например, преобразовывать свои способности работать в поток дохода) и в дальнейшем, не все люди могут преобразовывать свои доходы в потребление, инвестиции. В конце концов, накопление подвержено рискам и эти риски материализуются различными способами для различных людей.

Следовательно, первые два элемента в определении уязвимости - это средства и фонды во времени t и обеспеченность в рамках Пятиугольника Благополучия. Эти элементы являются “поглотителями шоков” для людей и домохозяйств; они определяют “потенциал поглощения” этих людей или домохозяйств в момент противодействия этим шокам.

Риски и шоки - это вторая категория элементов, которая является решающей в определении уязвимости домохозяйств и людей. Люди отличаются по своей *подверженности внешним рискам и шокам*. Ясно, что не все люди подвержены одинаковой пропорции объёма неудач; не все становятся долгосрочно больными, не все пострадают от торнадо или землетрясения и т.д. Но что более важно, не все страдают от несостоятельности Пятиугольника: не каждый подвержен одинаковому типу и одинаковому объёму рисков, исходящих из неправильно функционирующих учреждений Пятиугольника. Как и внешние риски, так и риски, исходящие из Пятиугольника, составляют эти шоки.

Уязвимость может быть сейчас определена с точки зрения подверженности рискам с одной стороны, и объёмом и количеством способностей противодействия рискам и обеспеченностью в рамках Пятиугольника, с другой¹.

Выводы для стратегии

Мы сейчас можем вернуться к начальному вопросу: “каковы конкретные механизмы и элементы, которые программы сокращения бедности должны стремиться усилить,

¹ Существует, однако, усложняющий фактор. Люди не просто подвержены шокам или доступности средств и фондов, а также обеспеченности; они также являются действующими лицами, делаящими выборы. Это означает, что люди объективно стоящие перед одинаковыми шоками, имеющие одинаковые средства и фонды и одинаковую обеспеченность, могут получить разные прямые доходы, разные результаты, разные накопления (и таким образом различные средства в период $t + 1$) по причине различий в выборах, которые они сделали. Эти выборы не только случайно и беспорядочно распределяются среди людей, но также отражают степень нерасположенности к рискам среди людей и домохозяйств. Как было разработано Хольцманом и Йоргенсеном (2002) и де Неуборгом и Ноттеном (2002), степень нерасположенности рискам обратно пропорциональна степени уязвимости; чем более уязвим человек, тем более он не расположен к риску.

для того чтобы дать возможность людям находиться и оставаться вне бедности?”

Эффективные программы сокращения бедности должны снизить степень подверженности рискам, должны увеличить способности противодействия рискам домохозяйств и людей, усилить обеспеченность домохозяйств и людей в рамках Пятиугольника Благополучия. Детальные выводы по этому вопросу можно прочитать в таблицах 1А и 1В ниже.

Особенности хорошо разработанной системы

В общем, программы социальной защиты, оказываемой государством, должны быть эффективными и действенными, ‘действенность’ - значит ‘делать правильные вещи’; ‘эффективность’ - значит ‘делать вещи при минимальных издержках’.

Действенность: Уязвимость и риски

Хорошо разработанная программа социальной защиты обращается к рискам, которым подвержено население, и снижает уязвимость населения за счёт увеличения способностей противодействия рискам у домохозяйств и людей. Это подразумевает, что бедность становится временным явлением для домохозяйств и людей, и людям дают возможность выбраться из бедности или предпринять действия, которые позволят им остаться вне бедности. Тогда они являются менее уязвимыми. В любом случае, хорошо разработанная система избегает того, чтобы люди были пойманы в ловушку зависимости от пособий или социальной защиты. Более того,

хорошо разработанная система минимизирует воспроизведение бедности через поколения в том смысле, что дети должны быть бедными по причине того, что их родители бедные в наименьшей возможной степени. Степень уязвимости к бедности должна снижаться во времени и в ходе смены поколений.

Действенность: Инструменты и Стратегии

С точки зрения стратегий и инструментов, утверждения, сформулированные в последнем заглавии, подразумевают, что стратегия, которую необходимо выбрать, должна быть превентивной и смягчающей, где это возможно, но элементы покрывающей стратегии всегда будут необходимы для своевременного содействия и как стратегия крайнего случая. Нет никакой необходимости, для того чтобы государственное содействие обязательно подразумевало государственное производство. В некоторых случаях будет более действенно использовать инструменты регулирования и финансирования, нежели чем разработанное правительственное производство. С точки зрения картины в Таблице 2, это подразумевает сдвиг стратегии с правого нижнего угла в сторону левого верхнего угла, без удаления некоторых элементов покрывающей стратегии. Это также подразумевает, что содержание этой программы будет шире, чем просто пособия и денежные трансферы. Успех социальной защиты (особенно социальной поддержки) зависит в значительной степени от социального

обеспечения, предоставляемого населению; тогда как пособия и трансферты могут позволить домохозяйствам справиться с последствиями кризиса или несчастного случая, они редко дают возможность им исправить ситуацию. Обеспечение социальной поддержкой является решающим в данном отношении.

Действенность: Устойчивость

Хорошо разработанные системы являются финансово, социально, экономически и политически устойчивыми. Финансовая устойчивость подразумевает, что всё обеспечение может быть профинансировано также потому, что безопасность фискальных источников является гарантированной, и обеспечение актуарно администрируется и осуществляется. Социальная устойчивость подразумевает, что система соответствует и подходит социальным практикам в обществе; например, системы, призывающие к солидарности в рамках расширенных семей в ситуации, когда маленькие семьи-ячейки являются нормальной практикой, являются неустойчивыми. Экономическая устойчивость отражает прочность и выносливость обеспечения социальной защиты в отношении к изменениям, происходящим в экономике. Ни экономический рост, ни экономические циклы не должны делать часть системы устаревшей, ненужной и неустойчивой. Хорошо разработанная система является гибкой во всех отношениях, в том смысле, что она позволяет

адаптировать части системы, связанные с пособиями и социальным обеспечением, к нуждам и возможностям. Политическая устойчивость, в заключение, требует, что особенности самой системы не должны ослаблять политическую поддержку системы социальной защиты. Характерно, что системы, которые сильно ориентированы в отношении конкретных и более меньших по количеству частей населения, потеряют политическую поддержку со стороны налогоплательщиков, которые в большинстве случаев не принадлежат, и никогда не будут принадлежать к целевым группам. Особенно средний класс должен иметь впечатление того, что он способствует системе, которая справедливо распространяет пособия в рамках общества. Если политическая устойчивость подвергается опасности, налоговая база системы ослабляется, ведя, в конечном счёте, к сбою в финансовой устойчивости.

Эффективность.

Эффективность является общим требованием, относящимся ко всем (правительственным) расходам. Растрачивание финансовых средств и ресурсов не является хорошей идеей в любой деятельности. Однако, в рамках программ социальной защиты есть особый вопрос, требующий особого внимания. Административные издержки при сборе налогов, оплате социального обеспечения и пособий, часто играют очень важную роль в социальной поддержке и в (социальном) страховании. Административные издержки прямо и позитивно увеличивают количество программ, которые являются проверенными на

нуждаемость и средства которых иначе направлены. В рамках отдельных программ, достижения, полученные в результате сокращения утечки ресурсов в сторону нецелевой группы населения, может быть возмещена посредством увеличенных административных расходов, связанных с улучшенным направлением ресурсов.

Эффективность и действенность в масштабе всей системы.

Разработка системы социальной защиты (скорее, чем другие отдельные части законодательства) имеет цель создания эффективной системы обеспечения социальной защиты наиболее уязвимым группам населения. Это означает, что безопасность крепко вплетена в систему и не оставляет никаких, даже маленьких дыр. На практике, системы не разрабатываются как целый, обширный набор положений, но они развиваются постепенно и управляются проявлением новых проблем, политической повесткой дня. В результате системы обеспечения социальной защиты, наиболее уязвимым группам населения обеспечивают многочисленные ступени защиты для некоторых групп, при этом оставляя другие группы практически незащищёнными. При пересмотре системы должен быть использован всесторонний подход, подразумевающий временный отход от сферы того, что называется

социальной политикой в традиционном смысле. По крайней мере, в рамках системы социальной защиты, должны быть сделаны усилия для проверки внутреннего соответствия системы посредством избежания перекрывания и гарантирования покрытия для всего населения и всех рисков.

Пригодность административных способностей является другой системной особенностью, которая не должна игнорироваться в ходе пересмотра системы. Система, в той части, где много пособий и услуг проверяются на нуждаемость и направляются, требует значительного управления и соответствующих навыков для обеспечения эффективного направления средств и проверки на нуждаемость.

В заключение, не нужно забывать о двух универсальных требованиях. Первое, система в целом должна быть в максимальной степени проста. Сложные системы являются не нужно дорогими, трудными для понимания населения и администрации, и чувствительна к коррупции. Во вторых, система должна быть универсально доступной, что подразумевает, что не должна использоваться какая-либо дискриминация (за исключением случаев, когда необходимо направить услуги и пособия) и ни одна группа не должна быть исключена из процесса использования системы. Люди в равном положении должны испытывать одинаковое отношение и обращение.

Хорошо разработанные системы социальной защиты имеют следующие характеристики :

Действенны в решении вопросов риска и уязвимости

- Обращаются к рискам, которым подвержено население
- Расширяют способности противодействия рискам, так что бедность становится временным феноменом и люди не оказываются в ловушке зависимости от социальной защиты и пособий
- Минимизируют воспроизведение бедности через поколения
- Избегают морального риска и негативного отбора

Действенны в инструментах и стратегии

- Используют превентивные и смягчающие стратегии, где возможно, и покрывающие стратегии для решения проблемы в чрезвычайной ситуации, и в качестве обеспечения социальной защиты наиболее уязвимым группам населения в крайнем случае
- Использует регулирование и финансирование в качестве инструментов, там, где это возможно и государственное производство, где это наиболее эффективно
- Являются шире, чем просто пособия и трансферты и обеспечивают высококачественное социальное обеспечение

Действенны в устойчивости

- Являются финансово устойчивыми с фискальной и актуарной точки зрения
- Являются социально устойчивыми за счёт адаптации к конкретной социальной реальности
- Являются экономически устойчивыми за счёт устойчивости и прочности по отношению к экономическому росту и циклам
- Являются политически устойчивыми за счёт обеспечения поддержки большинства голосующих

Эффективны

- За счёт стремления к минимальным издержкам при максимальной производительности
- За счёт сдерживания издержек от сбора налогов и выплат пособий и организации социального обеспечения

Эффективны в масштабах всей системы

- Благодаря своему обширному и внутренне последовательному подходу
- Учитывают ограничения в уровнях и качество доступных административных способностей
- Являются в максимальной степени простыми
- Не исключают определённые группы из системы

Заметка о лестницах , ступенях, канатах и сетях безопасности

Новая система будет являться обширной и систематичной, если будет предлагать набор мер по социальной защите, каждая из которых будет иметь свою собственную конкретную функцию. Эти меры будут формировать вместе эффективную систему, нацеленную на предоставление возможностей каждому, для того чтобы помочь ему подняться по социальной лестнице вверх от бедности, используя основные ступени, при этом предоставляя обеспечивающие безопасность канаты, для того чтобы избежать падений, и устанавливая сети безопасности для того, чтобы предотвратить падение людей на самое дно. И делать всё это, одновременно стимулируя людей к осуществлению восхождения самостоятельно.

Функция **сети безопасности** в ряде мер социальной защиты обычно хорошо понятна: смысл заключается в том, чтобы обеспечить гарантии того, что люди не останутся без средств к существованию по причине неудачи или неблагоприятно сложившихся обстоятельств. Технически это подразумевает то, что пособия и помощь натурой оцениваются по критерию нуждаемости; и это позволяет убедиться, что пособия и помощь предоставляются только тем, кто действительно в них нуждается. Все подлинные меры, связанные с сетью безопасности подразумевают серьезную проверку на нуждаемость или, как минимум, проверку доходов. Хотя оценка нуждаемости людей является дорогой и трудной, это также подразумевает то, что экономика должна делать попытки ограничить число людей, обращающихся за пособиями сети безопасности. Это может быть сделано только тогда, когда большинство людей получает социальную защиту из каких-либо других источников. Рынки и особенно рынок труда - это самые важные источники социальной защиты для большинства людей. **Лестницы**, в основном, создаются в целях оказания помощи людям в доведении до максимума конкретного вида дохода, в то время как **канаты** предназначены для предотвращения слишком стремительного падения людей в пропасть в тот момент, когда они сталкиваются с трудностями с созданием дохода рынка труда. **Ступени** предназначены для содействия тем домашним хозяйствам, которые особенно должны заботиться о тех, кто сам по себе очень уязвим, главным образом, об очень юных, пожилых членах семьи и инвалидах. Ступени являются очень важными инструментами в ограничении числа семей, которые или падают, или никогда не поднимаются до уровня сети безопасности. Ступени разработаны как универсальные средства для избежания проведения оценки на нуждаемость больших экономических групп и сокращения административных издержек. **Канаты** часто принимают форму страхования или систем взносов, и таким образом, являются, в основном, универсальными, но только в их доступности (каждый может участвовать; пособия же выдаются только тем, кто нуждается в них по причине хорошо определённого непредвиденного обстоятельства). Они играют решающую роль в защите вкладчиков от резко упавших доходов по причине неудачи. **Лестницы** помогают людям расширить их потенциал заботиться о самих себе посредством стимулирования их улучшить свои навыки и способности.

Диаграмма 1С. Инструменты Социальной Политики

