

Элемент 7: Меры по повышению благосостояния населения и компенсационные меры

Анализ бедности и социальных последствий проводится с целью максимального повышения благосостояния населения, в особенности неимущих групп, путем изменения структуры политической реформы. Поскольку в ходе реформирования политики всегда есть проигравшие, анализ бедности и социальных последствий призван дать информацию для тех, кто вырабатывает политику, на основе которой можно будет осуществить выбор такой политической схемы, которая приведет к минимальному количеству проигравших или масштаб негативных последствий. Улучшение понимания таких негативных последствий может также помочь при разработке соответствующих компенсационных механизмов, если таковые необходимы. Этот компонент анализа бедности и социальных последствий изучается с помощью видов и методов анализа, изложенных в предыдущем разделе. В результате такой аналитической работы можно получить потенциальные варианты, ограничивающие отрицательные последствия политических решений на уровень благосостояния бедных слоев населения и иных групп. Кроме того, для определения оптимального решения или ряда решений зачастую требуется организовать серьезные дискуссии и дебаты с участием основных заинтересованных групп, в частности, консультации с теми группами, на которые должна воздействовать реформа, с тем, чтобы проверить экономическую целесообразность и реальность внедрения предлагаемых компенсационных механизмов. Другими словами, если анализ социальных последствий, основанный на предположениях, покажет, что предлагаемая реформа будет иметь кратковременные отрицательные последствия для уровня жизни бедных или иных групп населения, экономистам-аналитикам крайне важно рассмотреть следующие моменты.

Альтернативные варианты реформы

Можно улучшить структуру реформы, включив в нее меры по повышению благосостояния или меры, смягчающие отрицательные последствия, или изменить последовательность принятия государственных мер. Во-первых, можно начать реализацию реформы в ее первоначально запланированном виде, одновременно приняв меры по выплате субсидий для защиты неимущих или других групп населения от отрицательных воздействий политики. Например, повышение тарифов на водоснабжение в рамках реформы коммунального хозяйства можно организовать таким образом, чтобы защитить тех, кто потребляет относительно небольшие объемы воды, используя механизм субсидий²⁷. Очень часто для выбора оптимального механизма, подходящего к условиям данной страны и соответствующего ее реализационным возможностям, требуется информация об условиях осуществления реформы и проведение консультаций. Например, анализ реформы поставок электроэнергии населению установил, что сама реформа ограничивает доступ к поставкам электричества для бедных, в результате для целевых неимущих групп была создана схема дотационных платежей за подключение к энергосети.²⁸ При проведении фискальной реформы можно освободить от налогообложения те виды продуктов, которые составляют основу потребления неимущими слоями населения²⁹.

Во-вторых, набор политических решений может быть расширен и выходить за рамки основополагающих политических мер (которые необходимо принять с учетом диагноза проблемы), включив дополнительные меры. Например, если сдерживающие факторы «за рубежом» (например, барьеры на пути выхода на рынок), для получения планируемого роста благосостояния необходимо принять мер по устранению указанных ограничений. Аналогичным образом, крайне важно понимать и устранять факторы, которые мешают бедным и другим целевым группам получать выгоды от рыночных реформ – например,

отсутствие необходимых имущественных активов (земля, кредиты, подсоединение к электросети) или возможностей (информация о ценах, выход на рынок). Микроэкономический анализ, как и качественный анализ, могут помочь определить виды дополнительных мер, которые необходимы для решения указанных проблем.

В-третьих, важно уделить особое внимание последовательности действий. Например, упразднение комиссии по определенному виду продукции может привести к ликвидации монополии и одновременному прекращению субсидирования производственных затрат. Если необходимые производственные ресурсы отсутствуют, либо слишком дороги для приобретения малоимущими группами фермеров, проживающими в определенных регионах, по результатам анализа бедности и социальных последствий можно рекомендовать, чтобы правительство вначале предприняло меры для отмены барьеров или стимулировало частных торговцев выходить на неосвоенные рынки *до того*, как будут упразднены указанные комиссии. Устойчивость проводимой реформы можно усилить, организовав получение немедленных выгод основными заинтересованными группами, которые оказали бы поддержку реформе. Например, в горнодобывающей отрасли России новые средства на укрепление техники безопасности использовались для того, чтобы убедить профсоюзы в необходимости реформы.

Прямые компенсационные механизмы

Когда отрицательные последствия реформы неизбежны, соображения, решение по выплате компенсаций тем группам, которые подверглись отрицательному воздействию реформы, могут быть основаны на следующем: (а) уровень бедности (особенно, если в скором времени реформы окажут отрицательное воздействие на некоторых представителей бедных слоев населения, а целью проводимой политики является сокращение бедности); (б) принцип справедливости (особенно, если группы населения, которые традиционно

являлись самыми бедными и уязвимыми, проигрывают в сравнении с теми, кто лучше защищен экономически) или (в) по политическим или экономическим причинам (особенно, если те, кто проигрывает от проведения реформ, могут объединиться в организации и таким образом угрожать либо устойчивости реформы, либо пребыванию правительства у власти).

При создании компенсационных механизмов необходима тщательность и осторожность - в целях правильного определения целевых получателей компенсаций и эффективности затрат, а также во избежание принятия неадекватных или искаженных схем стимулирования, которые могут препятствовать реализации запланированной политики (см. Пример 12). Также важно определить затраты на выплату компенсаций и рассмотреть их с точки зрения ожидаемых выгод от проведения реформы. С точки зрения затрат, сами по себе компенсационные механизмы (например, крупномасштабные сокращения или социальные программы) приведут к финансовым затратам, которые, в зависимости от масштаба, могут иметь прямое воздействие на финансовую стабильность, уровень цен и экономику в целом. Соответственно, в любой компенсационной схеме присутствуют альтернативные издержки, поскольку любая компенсационная схема использует ресурсы, которые могли бы быть использованы по иному назначению³⁰.

Временная отсрочка или приостановление

Если результаты анализа бедности и социальных последствий показывают, что выгоды в кратковременной перспективе, получаемые от хорошо продуманной политики, не превышают текущих (или будущих) затрат на смягчение последствий реформы или выплату компенсаций бедным гражданам, или какие-либо другие значительные группы могут понести необратимые убытки, тогда следует на время отложить реформу (т.е., изменить последовательность) или отменить ее, или приостановить внедрение политики.

Пример 12. Сокращение занятости и создание пакета компенсационных механизмов во Вьетнаме

Мартин Рама (2001) (Martin Rama) изучал вопрос сокращения занятости и создания компенсационных механизмов в условиях Вьетнама на основе предположительных данных. Планируемые реформы включали основные операции по сокращению занятости, охватывающие ликвидацию, отделение или реструктуризацию примерно 6 000 государственных предприятий, что привело бы к росту безработицы на вьетнамском рынке труда примерно на 5% (т.е. 450 000 рабочих). В преддверии этих крупномасштабных увольнений был разработан специальный пакет компенсаций, равный величине заработной платы за два месяца в год плюс значительная сумма пособия на переобучение, предоставлявшегося в денежной форме. Данный пакет был выработан в результате политических дебатов вокруг моделей, разработанных Мартином Рама с использованием DOSE (Моделирование вариантов сокращения рабочей силы). В ходе данного

моделирования определялись «коэффициенты приемлемости» для вариантов выходных пособий, основанных на характеристиках отдельных рабочих.

Коэффициент приемлемости определяется в виде доли рабочих, занятых на государственных расчетных убытков от потери работы. Рама пришел к выводу, что формула, основанная исключительно на заработной плате прошлых периодов, давала более высокий коэффициент приемлемости для мужчин, тогда как для женщин более привлекательной была единовременная компенсация. На основании результатов моделирования правительство Вьетнама выбрало компенсационный пакет, состоящий из единовременного значительного по сумме пособия, выплачиваемого в виде пособия на обучение, чтобы женщины-работчие незаслуженно не пострадали от сокращений.