

*Серия
"СОЦИАЛЬНАЯ
ПОЛИТИКА"*

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОГРАММ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ



*Фонд
«ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА»*

Москва 2001

Фонд «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

**Международный опыт организации
программ адресной социальной
помощи**

Москва 2001

УДК 364.023(100)
ББК 65.272(0)
М43

- М43** **Международный опыт организации программ адресной социальной помощи / Авт.: А.Л. Александрова, Дж.Л. Галлагер, М.И. Либоракина, К.Г. Чагин. – М.: Фонд “Институт экономики города”, 2001. – 36 с.**

Настоящее издание дает представление о моделях организации систем социальной помощи в различных странах, а также приводит несколько примеров социальных программ. Рассматривается опыт Западной Европы, США, стран с развивающимися и переходными экономиками, включая страны СНГ. Обобщаются основные уроки международного опыта, которые могут быть полезны для России как при организации адресных программ социальной помощи на региональном и муниципальном уровнях, так и при принятии решений о внедрении инноваций на основе принципа разграничения полномочий в социальной сфере.

Издание предназначено для работников органов государственной власти, местного самоуправления, специалистов в области социальной политики и социальной защиты, социальных работников, преподавателей и студентов факультетов социальной работы.

В работе использованы материалы конференции “Реформа системы социальной защиты в странах СНГ”, проведенной Фондом “Институт экономики города” в ноябре 2000 г. при поддержке Агентства США по международному развитию.

УДК 364.023(100)
ББК 65.272(0)

ISBN 5-8130-0049-6

*Данное издание напечатано при поддержке Агентства США
по международному развитию*

© Фонд “Институт экономики города”, 2001

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
Система социальной защиты в современном мире	8
Глобализация и изменения в социальной политике	8
Основные элементы систем социальной защиты	9
Основные критерии выбора программ социальной защиты	11
Разграничение полномочий и ответственности между уровнями власти в социальной сфере посредством реализации демонстрационных программ	12
Модели социальной защиты	14
Опыт США	15
Примеры отдельных стран Западной Европы	18
Программа социального паспорта в Чили	21
Программа семейных пособий в Армении	22
Программа "Махалля" в Узбекистане	24
Кыргызстан: объединенные ежемесячные пособия (отбор получателей помощи по категориальному признаку и проверка уровня доходов с пересчетом материальных ценностей)	27
Пилотная программа использования методов оценки уровня нуждаемости в России	28
Основные уроки международного опыта для российских регионов	30
Уроки адресности	30
Уроки федерализма	32

Стратегия Правительства Российской Федерации в области социальной политики¹ предусматривает переход на "предоставление социальной помощи преимущественно в адресной форме, то есть тем домохозяйствам, фактическое потребление которых находится на уровне ниже прожиточного минимума". Реализация данной стратегии предполагает как высвобождение бюджетных ресурсов за счет пересмотра и сокращения категориальных льгот и субсидий производителям товаров и услуг, так и внедрение современных социальных технологий проверки нуждаемости. Работа в данных направлениях может и должна проводиться с учетом значительных региональных различий в возможностях бюджетного финансирования, уровне жизни, структуре социальной защиты, отраслевой структуре экономики, особенностях занятости и культурного уклада. Регионы Российской Федерации обладают существенными полномочиями в определении структуры, организации, форм и размеров социальной помощи. Перед ними стоит задача реструктурирования системы социальной защиты на основе приоритетов государственной политики.

Цель данной публикации - обобщить опыт разных стран по разработке программ социальной помощи, основанных на принципе адресности. В книге выстраивается следующая логическая линия: от общих задач системы социальной защиты, определяющих ее структуру и основные элементы, к важнейшим критериям выбора программы и основным моделям, существующим на сегодняшний день в мире, а затем к частным примерам стран, которые, каждая в свое время, столкнулись с задачей распределения социальной помощи в пользу наиболее нуждающихся своих граждан.

Особое место отводится программам стран - членов СНГ, и это не случайно. У стран СНГ и России схожие стартовые условия на пути экономической трансформации, а также имеется ряд общих важных для системы социальной защиты факторов, включая высокую долю неформального сектора в экономике, изначальную неразвитость информационно-технической составляющей социальных служб и т. д. Кроме того, страны СНГ унаследовали от СССР систему социальной поддержки, охватывающую "заслуженные" категории населения (например, ветеранов Великой Отечественной войны) или традиционно считающиеся уязвимыми группы (инвалиды), но упускающую из виду формирование новых экономических реалий и возникновение в 90-х годах прослойки "работающих бедных".

Подчеркнем, что предметом исследования в данной работе являются только адресные программы социальной помощи, а также разграничение полномочий и ответственности между различными уровнями власти в социальной сфере. Увязка этих двух аспектов систем социальной защиты не случайна. Децентрализация ответственности за решения в области социальной политики, предоставляющая региональному и муниципальному уровням высокую

¹См. "Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002—2004 годы)", утвержденную Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р.

степень свободы в области выбора и организации программ при сохранении общего методического руководства и ответственности за формирование федерального законодательства за федеральным уровнем, значительно расширяет возможности по внедрению социальных инноваций, оптимизации механизмов оказания социальной помощи с точки зрения как бюджетной, так и социальной эффективности.

Анализируя опыт разных стран, авторы ставят своей целью обеспечить управленцев необходимой информацией для принятия решений. Книга построена следующим образом. В первом разделе освещаются общие методологические вопросы. В нем говорится о глобальной трансформации социальной политики, связанной с ростом как новых возможностей для развития “человеческого капитала”, так и социальных рисков, а также с изменением экономической конъюнктуры. Определяются основные элементы систем социальной защиты и их задачи, дается описание различных типов рисков, которые социальная политика призвана преодолевать, приводятся важнейшие критерии выбора тех или иных программ социальной защиты и ставится вопрос о разграничении полномочий в социальной сфере. Во втором разделе содержится типология наиболее распространенных моделей социальной защиты, а затем дается характеристика опыта некоторых стран Западной Европы, США, Чили, Армении, Узбекистана, Кыргызстана и пилотной программы, внедренной в 1997–1999 гг. в России. Причем кратко отмечаются основные достоинства и недостатки каждой описываемой программы или механизма. Третий раздел включает в себя основные выводы, касающиеся как уместности переноса опыта других стран на российскую почву, так и конкретных уроков, извлеченных из международной практики. В нем также делается вывод об актуальности опыта децентрализации для расширения возможностей российских регионов в реализации новых подходов, соответствующих стратегии правительства по реформе системы социальной защиты, переводу ее на адресный принцип и совершенствованию механизмов оказания помощи нуждающимся.

Система социальной защиты в современном мире

Глобализация и изменения в социальной политике

Начиная с 1990-х годов социальная политика во всем мире переживает трансформацию, коснувшуюся всех крупных социально-экономических систем — государства благосостояния, социалистического социального государства и различных моделей модернизации в странах с развивающимися и переходными экономиками. Эволюция технологий, международной торговли, политических систем создает новые возможности для повышения благосостояния людей во всем мире. Глобализация экономики и разработка огромного количества технологических инноваций увеличивают потенциал роста многих стран, что могло бы привести к беспрецедентному по масштабам скачку в социально-экономическом развитии. Однако воздействие глобализации не столь однозначно, и те же процессы, которые создают в мире новые возможности для развития, увеличивают риск неравномерного использования преимуществ разными странами, и в особенности разными группами населения. Новые технологические достижения или либерализация торговли могут как увеличить возможности развития общества, так и углубить уже существующие различия между более и менее уязвимыми социальными, этническими или демографическими группами. Как показал мировой кризис 1998 г., глобализация экономики и растущая экономическая мобильность увеличивают колебания в уровне доходов, что в сочетании с маргинализацией или социальной исключаемостью может значительно ухудшить положение различных групп населения.

Иными словами, глобальные тенденции развития приносят с собой как новые возможности, так и возрастающие социальные риски. Кроме того, ослабление роли национальных государств, происходящее на фоне роста влияния международных финансовых институтов, транснациональных корпораций, международных торговых и других соглашений, снижает возможности отдельных государств в проведении независимой политики, в том числе социальной. Факторами, обусловившими трансформацию социальной политики в мировом масштабе, также стали:

- условность и подвижность профессиональной структуры;
- новые принципиальные риски техногенного и геополитического характера;
- структурные демографические изменения (в том числе старение населения в индустриально развитых странах);
- плюрализация форм семейной жизни, активное вовлечение женщин в экономическую и общественную жизнь;
- снижение роли профессиональных союзов и традиционного социального партнерства; возникновение новых социальных движений, которые дали право голоса не только среднему классу (основному плательщику налогов и взносов в фонды социального страхования), но и маргинальным группам (лицам с ограниченными возможностями, гражданам, выступающим за интеграцию новых ценностей, прежде всего экологов, и др.).

Основные элементы систем социальной защиты

Для лучшего понимания места и роли адресных программ в системе социальной защиты необходимо осознавать ее масштабность и разноплановый характер. В самом общем плане система социальной защиты призвана преодолеть социальную незащищенность, то есть риск оказаться за чертой бедности или в числе социально исключенных групп. Вот почему она включает в себя целый комплекс мер и стратегий, нацеленных на поддержку минимального уровня благосостояния всех категорий населения, сглаживание возможных негативных последствий падения уровня дохода в течение всей жизни (т. е. перераспределение ресурсов в масштабе жизненного цикла человека), а также предоставление страховой защиты на случай “шоковой” потери дохода, например в результате утраты трудоспособности. Эффективность каждого элемента, нацеленного на решение части общей задачи, во многом зависит от его увязки с другими составляющими, от комплексности подхода к борьбе с бедностью и социальной незащищенностью.

В таблице 1 приводится краткое описание основных элементов системы социальной защиты:

Элемент	Задача	Примеры или типы программ
Социальное страхование	Перераспределение и выравнивание доходов в целях защиты от падения уровня потребления при наступлении страховых случаев	Страхование от несчастного случая на производстве, заболевания, потери работы
Социальное обеспечение нетрудоспособных граждан	Поддержка минимального уровня благосостояния наиболее незащищенных категорий — детей, престарелых и пр.	Пенсии по старости, пенсии по случаю потери кормильца, пособия гражданам, имеющим детей и т.д.
Защита социальных прав и минимальные гарантии	Поддержка наименее защищенных групп в сфере защиты их прав, связанных с получением дохода	Права на труд для лиц с ограниченными возможностями, минимальная заработная плата
Социальная поддержка или помощь	Оказание материальной помощи и предоставление социальных услуг для обеспечения минимального уровня благосостояния семей, не способных поддерживать свое потребление и благосостояние на минимально гарантированном уровне	Пособия по нуждаемости

Как один из вариантов, в системе социальной защиты можно видеть инструмент управления социальными рисками. При таком подходе делается акцент на переход от программ доведения доходов малообеспеченных слоев населения до уровня черты бедности к современным программам расширенного спектра, которые содействуют выравниванию уровня благосостояния, увеличению доступа к общественным благам, повышению возможностей развития для социально уязвимых групп, всестороннему учету факторов общего экономического развития страны или региона и т. п.

В данном контексте система социальной защиты должна ориентироваться на оказание домохозяйствам помощи в управлении рисками падения уровней дохода и потребления. Мердок (Murdoch, 1997) определяет три категории таких рисков.

1. Катастрофические и некатастрофические. К первым относятся события, которые происходят редко, но в сильной степени воздействуют на доход семьи (например, смерть или инвалидность кормильца), а ко вторым, наоборот, — события более вероятные, но менее сильные по воздействию (например, временная потеря трудоспособности). Инструменты социальной политики в этих случаях, естественно, различаются: при наступлении так называемого “катастрофического” события могут потребоваться социальные трансферты семье на длительный период времени, что не обязательно во втором случае, когда семья может обойтись даже собственными сбережениями.

2. Ковариантные и нековариантные. Речь идет о том, переживает ли все население страны, региона, поселка и т. д. определенные потери (ковариантный риск), как происходит, например, в случае засухи или гиперинфляции, или же пострадавшими являются отдельные домохозяйства. Понятно, что в случае ковариантного шока возможности существующих систем социальной защиты, по крайней мере внутри пострадавшей территории, минимальны.

3. Единичные и повторяющиеся. Третья разграничительная категория социальных рисков затрагивает проблему вероятности наступления одного события за другим и возникновения череды негативных последствий, с которыми семье уже не справиться без помощи государства, даже если бы в случае наступления каждого из них по отдельности возможности семьи позволяли ей не обращаться в службы социальной защиты.

Так или иначе, современные программы социальной защиты в комплексе должны стремиться к максимальному учету факторов социального риска и к разработке инструментов, которые могли бы фокусироваться на:

- превентивных мерах (снижение риска);
- смягчающих мерах (снижение амплитуды колебаний дохода);
- мерах по преодолению негативных последствий.

К числу превентивных стратегий можно отнести достаточно широкий спектр государственных программ, выходящих за рамки определения социальной защиты. В частности, чтобы снизить риск падения уровня доходов, государство может сосредоточиться на повышении эффективности рынка труда, качества рабочей силы, образования и т. д. Кроме того, эффективная политика в области здравоохранения, охраны окружающей среды, развития жилищной инфраструктуры будет также способствовать снижению рисков бедности в масштабе страны или региона.

В качестве стратегий “смягчения”, т. е. выравнивания уровня доходов в перспективе жизненного цикла домохозяйства, программы социальной защиты являются дополнением к индивидуальным усилиям людей — накоплению индивидуальных сбережений, работе в нескольких местах и т. д. Программы выравнивания, как было видно из таблицы 1, носят преимущественно страховой характер и наиболее распространенными из них являются программы страхования от временной нетрудоспособности, безработицы, профессиональных заболеваний. Однако пенсии по старости и другие пенсионные схемы также относятся к смягчающим социальные риски элементам государственной политики.

Что касается мер по преодолению негативных последствий уже наступивших событий, они наиболее близки к традиционному пониманию социальной защиты и социальной поддержки населения и включают различного рода субсидии, общественные работы, социальные пособия, в том числе помощь семьям с детьми.

Основные критерии выбора программ социальной защиты

Процесс строительства систем социальной защиты в разных странах проходил под влиянием самых разнообразных исторических и экономических факторов, а также в разные периоды и разными темпами. В настоящее время ученые и политики пришли к выводу, что предложить единую оптимальную модель социальной политики в принципе невозможно. Тем не менее всем странам приходится решать такие проблемы, как:

- формирование баланса интересов между поколениями и различными доходными группами;
- разграничение полномочий и ответственности между различными уровнями и ветвями власти;
- нахождение баланса между централизацией (государственные гарантии социальных прав) и децентрализацией, включая развитие экспериментальных форм социального обслуживания на местном уровне;
- гибкое перераспределение ресурсов между государством и другими секторами, в том числе благотворительными и общественными организациями.

Эти проблемы и определяют характер формирования системы социальной защиты и роль государства в социальной сфере в целом. Что же касается принятия решения на региональном и местном уровнях относительно внедрения программ борьбы с бедностью, то опыт показывает, что рациональный выбор строится на основе учета трех основных факторов.

- **Определение масштаба и природы бедности.** Для этого следует выяснить, является ли бедность хронической (структурной) или временной проблемой; какие социально-демографические группы наиболее подвержены риску бедности; масштабы глубины и остроты бедности; характеристики бедных на рынке труда; наличие географической, этнической или какой-либо другой концентрации бедности и т. п.
- **Существующие программы.** Прежний опыт социальной помощи может способствовать выбору более эффективной стратегии в меняющихся эконо-

мических условиях, если из него извлекаются продуманные уроки, а может и стать препятствием нововведениям. Например, если традиционно помощь предоставлялась "престарелым" и "заслуженным" категориям, то пересмотр программ в пользу, скажем, семей с детьми или работающих бедных может создать негативное общественное мнение, которое будет сопротивляться изменениям.

- **Специфика страны или региона, включая перспективы роста, стратегию реформ, инфраструктуру, социокультурные и другие ограничения.** Охватить все из них не представляется возможным, но наиболее характерными факторами, на которые важно обращать внимание, являются макроэкономическая ситуация (показатели инфляции, безработицы); фискальные (бюджетные) ограничения; господствующая идеология вспомоществования; административные возможности по выявлению нуждающихся в помощи и их охвату, а также мониторингу программ; состояние физической и финансовой инфраструктуры (наличие развитой банковской системы, школ, учреждений социального обслуживания, дорог, транспорта и пр.).

Разграничение полномочий и ответственности между уровнями власти в социальной сфере посредством реализации демонстрационных программ

Практика разграничения полномочий в иерархии уровней власти во всем мире представляет собой поиск баланса между унификацией и четким администрированием по вертикали власти и гибким региональным управлением, которое не только учитывает культурное разнообразие и экономические особенности территорий, но и превращает это разнообразие в источник эффективности государственной власти. Реальная управляемость достигается за счет таких механизмов, которые позволяют стимулировать местные инициативы и направлять их в нужное для проведения федеральной политики русло. Это, в частности, региональные демонстрационные программы, хорошо зарекомендовавшие себя в США при проведении социальной реформы 1990-х годов (см. подраздел "Опыт США").

Их применение основано на том, что в федеративном государстве ответственность за исполнение государственных полномочий включает в себя:

- ответственность за определение целей и методов реализации федеральной политики, в том числе за определение объема оказываемых общественно полезных услуг и их качество (ответственность за определение целей и методов);
- ответственность за покрытие расходов по реализации федеральной политики, в том числе расходов по предоставлению общественно полезных услуг (ответственность за финансирование);
- ответственность за организацию предоставления общественно полезных услуг либо непосредственно государственными учреждениями, либо через частный или некоммерческий сектор (ответственность за административное управление).

Международный опыт демонстрирует значительное разнообразие в распределении всех трех видов ответственности между федеральным и субфедеральными уровнями власти. Что касается социальных функций государства, то они, как правило, реализуются таким образом, что ответственность за административное управление передается на субфедеральные уровни, а ответственность за финансирование в большинстве случаев остается за федеральным правительством. За федеральным уровнем сохраняется и безусловная ответственность за определение целей и методов федеральной политики.

Федеральные органы представительной власти принимают законодательство, которое обычно регламентирует не только цели политики, но и методы их достижения (например, то, что помощь малоимущим семьям с детьми оказывается за счет детских пособий определенного размера). Вопросы административного управления находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти, которые могут передавать часть своих полномочий нижестоящим уровням власти.

Подобная практика вызывает постоянную критику со стороны субфедеральных органов власти, так как сковывает их инициативу и не позволяет применять более эффективные, опробованные на уровне местных программ модели решения проблемы. В то же время федеральные органы власти не могут разрешить бесконтрольное экспериментирование в области реализации государственных полномочий, так как должны обеспечивать сохранение единого правового пространства и единообразие социальных стандартов на всей территории страны.

Региональные демонстрационные программы позволяют разрешить это противоречие. Их суть в том, что на определенных условиях ответственность за определение методов реализации федеральной политики передается на субфедеральный уровень. К таким условиям относятся:

- конкурсный отбор заявок на проведение региональных демонстрационных программ;
- конкретный ограниченный срок действия (обычно от 3 до 5 лет);
- отсутствие дополнительных требований к финансированию, которое было бы выделено федеральным правительством для решения поставленных задач;
- мониторинг реализации и широкомасштабная оценка результатов региональных демонстрационных программ.

Ответственность за выработку целей федеральной политики сохраняется за федеральными органами законодательной власти. Федеральные органы исполнительной власти несут ответственность за определение порядка проведения региональных демонстрационных программ, выдачу разрешения на их проведение, контроль и оценку результатов. Таким образом, им делегируется право на изменение порядка реализации федерального законодательства. Это изменение является временным, ограниченным рамками отдельных территорий. Реформа же федерального законодательства в целом остается прерогативой органов представительной власти.

Если демонстрационная программа признана успешной, это может послужить основанием для внесения изменения в федеральное законодательство. Предусматривается также упрощенный порядок получения разрешения на реализацию аналогичной программы в других регионах.

Как упоминалось выше, функции и уровень социальной нагрузки на различных субъектов — государство, а также семью, работодателей, благотворительный сектор — определяются доминирующей идеологией, экономическим и политическим устройством и особенностями страны. Уровень государственного присутствия в социальной сфере значительно выше в странах социал-демократической ориентации.

Ниже представлены основные развитые модели социальной защиты в странах с рыночной экономикой (в скобках указаны страны — типичные представители).

1. Социал-демократическая модель (Скандинавия, Новая Зеландия и др.) базируется на государственной гарантии социальных прав, всемерной поддержке среднего класса и полной занятости, носит универсальный характер. Идейная основа — общность социальных прав граждан национального государства всеобщего благосостояния. Роль государства в социальной сфере наиболее велика. Основным источником финансирования — подоходный налог. Данная модель имеет много общих черт с прежней системой социальной защиты в социалистических странах, хотя, как известно, социалистическое государство не обеспечивало высокие стандарты качества жизни.

2. Бисмарковская модель (континентальные страны Европы). Исторически возникла из системы социального страхования для “интеграции рабочих” — фондов взаимопомощи, управляемых профсоюзами. Идейная основа — общество взаимного социального страхования. Социальные права рассматриваются как форма долга общества по отношению к его членам (права-обязанности). Опирается на механизм социального страхования, выплата пособий увязывается с предшествовавшим отчислением страховых взносов. Основным источником финансирования — страховые выплаты.

3. Бевериджская модель (Великобритания до прихода к власти консерваторов, Ирландия). Предоставляет одинаковые пособия фактически всему населению. При этом размер пособий минимален и не так тесно увязан с прошлыми отчислениями. Основным источником финансирования — налоги.

4. Либеральная модель (США, Канада и др.) Идейная основа — общество всеобщего возмещения убытков (как замена политики взаимопомощи). Социальная помощь носит исключительно селективный характер, направлена не на средний класс, а на бедных. Социальное пособие (вэлфэр) является универсальной формой социального вспомоществования. Помощь оказывается на основе строгой проверки нуждаемости, носит временный характер. Роль государства в социальной сфере минимальна.

5. Неоконсервативная модель (Великобритания времени правления консерваторов). Появилась в период экономического спада, когда выяснилось, что разросшаяся централизованная бюрократия делает социальные программы государства всеобщего благосостояния чересчур дорогостоящими. Политика консерваторов в 80-х годах была направлена не только на сокращение объема социальных программ, но и на снижение гарантий по минимуму заработной платы и уменьшение широкого спектра расценок на труд. Это позволило увеличить занятость, но побочным эффектом снижения безработицы стал рост бедности.

Большинство государств практикует смешанные типы социальной защиты, в ряде развивающихся стран сильны также родовые и семейные связи, обеспечивающие основную социальную поддержку при минимальном государственном вмешательстве. Международные финансовые институты рекомендуют внедрять либеральную модель. Это касается не только развивающихся стран (среди них образцом считается Чили), но также стран с переходной экономикой и индустриально развитых. Например, в 1977 г. сокращение социальных программ было рекомендовано Международным валютным фондом Великобритании.

Опыт США

Система социальной помощи в США характеризуется многообразием федеральных и местных программ, направленных на оказание помощи социально уязвимым слоям населения. Основную роль в этом играют масштабные федеральные программы, например Программа продовольственной помощи (Food Stamps) или Программа временной помощи нуждающимся семьям (TANF – Temporary Aid to Needy Families). Реализация федеральных программ социальной помощи регулируется федеральными законами. Так, выполнение Программы временной помощи нуждающимся семьям регулируется Законом о соответствии личной ответственности и возможностей трудоустройства (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act), а Программы продовольственной помощи – Законом о продовольственной помощи (Food Stamps Act). Финансирование этих программ осуществляется на долевой основе: часть – из федерального бюджета, часть – из бюджета штата. Общие пропорции финансирования в процентном выражении зависят от социально-экономической ситуации в конкретном штате.

На реализацию федеральных программ в том или ином штате значительно влияет инициатива администраций штатов по изменению или дополнению элементов программ. Эта инициатива находит свое выражение в разработке заявок на реализацию *региональных демонстрационных проектов*. Выступая с такой заявкой, штат преследует цель повысить эффективность выполнения федеральной программы применительно к условиям местного общества, сделать социальную помощь, оказываемую в рамках программы, более адресной и справедливой¹. В свою очередь, принимая обоснованную штатом заявку и анализируя результаты выполнения демонстрационного проекта, федеральный центр – помимо содействия повышению эффективности федеральных программ на местах – может получить ценный практический материал для модернизации самих федеральных программ.

¹Под справедливым оказанием социальной помощи администрации штатов понимали не только предоставление помощи тем, кто в ней действительно нуждается, но и снижение социального налогового бремени на работающих (и нормально зарабатывающих) жителей. Ведь часть социальной помощи оплачивается из бюджета штата, а если налоги в штате высокие, то коммерческие компании и частные лица стремятся переехать в другой штат с более благоприятными налоговыми условиями. Это, в свою очередь, вызывает общее уменьшение налоговых поступлений в казну штата, сокращение рабочих мест, ухудшение социально-экономического климата и снижение инвестиционной привлекательности штата. Решить такую проблему можно, лишь сокращая социальные расходы, а для этого необходимо было каким-то образом превратить как можно больше получателей социальной помощи в самостоятельно обеспечивающих себя граждан.

К началу 90-х годов в США сформировалась иждивенческая культура постоянной зависимости от социального обеспечения, выразившаяся в том, что 65% нуждающихся получали пособие в течение 8 лет и более, 80% — в течение 5 лет. Особой критике было подвергнуто пособие AFDC (помощь семьям с детьми на иждивении родителей — Aid to Families with Dependent Children, или AFDC)¹. Протицируем программный манифест Б. Клинтона "Народ прежде всего" (1992): "Мы покончим с существующей системой вэлфэра, покончим с тем положением, когда существование за счет вэлфэра стало образом жизни; мы превратим эту систему в способ предоставить людям еще один жизненный шанс. Мы будем предоставлять людям, живущим на вэлфэре, средства для профессионального обучения, получения образования и воспитания детей на срок до двух лет, чтобы они могли вырваться из порочного круга зависимости. По истечении этого срока все лица, способные к труду, будут обязаны трудиться, либо найдя работу в частном секторе, либо же устроившись в коммунальные службы"². Таким образом, предоставление социального обеспечения увязывается со встречным обязательством трудиться.

Принятый в 1996 г. *Закон о соответствии личной ответственности и возможностей трудоустройства* был основан на опыте многочисленных региональных демонстрационных проектов. В целом в ходе подготовки федеральной социальной реформы 48 штатов воспользовались возможностью опробовать свои модели организации помощи малообеспеченным гражданам. Все они были не удовлетворены сложившейся субкультурой социального иждивенчества. Штаты выдвинули разнообразные инициативы, общей чертой которых была направленность не на оказание малоимущим материальной поддержки как таковой, а на мотивирование и помощь им в выходе из состояния бедности и трудоустройстве. Стержнем таких проектов был лозунг "прежде всего — работа". Их примеры приводятся в таблице 2.

Большинство демонстрационных проектов показали значимые результаты, основываясь на которых Закон о соответствии личной ответственности и возможностей трудоустройства в корне изменил идеологию федеральной системы социальной помощи в США, провозгласив лозунг "от пособия — к зарплате". Это должно достигаться, повторим, путем помощи в трудоустройстве и установлении определенных временных и прочих условий для получения материальных пособий.

Кроме того, опыт США интересен тем, что там выработаны четкие правила, которым подчиняется процесс разработки, рассмотрения, выполнения и оценки эффективности демонстрационного проекта на уровне штата. Важнейший принцип этой системы — делегирование органам исполнительной власти права давать разрешение на проведение демонстрационных проектов, то есть фактически на изменение порядка реализации федерального законодательства (временное, ограниченное рамками отдельных территорий). При этом изменение самого федерального законодательства в целом остается прерогативой органов представительной власти. Федеральный департамент дает штату разрешение на выполнение проекта. Окончательный порядок, условия, а также взаимные права и обязанности по выполнению демонстрационного проекта, определенные в ходе переговоров федерального де-

¹ Р. Рейган ввел в обиход выражение "королева вэлфэра".

² Besharov D., Fower A. The end of Welfare as We Know it? — The Public Interest, 1993.

Таблица 2. Примеры демонстрационных проектов

Штат (год)	Норма федерального законодательства	Изменение нормы законодательства в региональном демонстрационном проекте	Результат
Кентукки (1991)	Денежные пособия по нуждаемости выплачиваются только тем лицам, чьи текущие доходы ниже уровня бедности	В целях облегчения перехода "от пособия к зарплате" пособия продолжают выплачиваться в течение определенного времени после того, как получатель пособия устроился на работу и его доходы превысили уровень бедности	С 1992 по 1996 г. количество получателей пособий в штате уменьшилось с 230 тыс. чел. до 176 тыс. чел.
Массачусетс (1995)	Предусмотрены два вида социальной помощи — денежные пособия и продовольственные купоны	Вместо денежных пособий и продовольственных купонов трудоспособные получатели помощи получают возможность работать в частных коммерческих и некоммерческих организациях. Средства на зарплату переводятся этим организациям администрацией штата из фонда, выделенного на денежные пособия и продовольственные купоны. При этом продолжается оказание бесплатной медицинской помощи по федеральной программе Medicaid и предоставление льгот по оплате содержания детей в детских дошкольных учреждениях	Количество работающих получателей помощи выросло с 8% в ноябре 1995 г. до 14% в августе 1996 г., количество трудоспособных получателей пособий уменьшилось более чем на 13 тыс. чел.
Мичиган (1991)	Не предусмотрены встречные обязательства клиента при получении социальной помощи	Чтобы получить пособие, все малоимущие трудоспособного возраста должны активно искать работу, ходить в школу или участвовать в общественных работах. В случае невыполнения этого требования в течение 4 месяцев выплата пособия прекращается	К 1996 г. доля работающих получателей денежных пособий выросла до 30% (выше общенационального уровня на 12%). В 1996 г. количество получателей пособий в штате стало самым низким за два последних десятилетия
Айова (1993)		С получателями денежной помощи заключается контракт, который требует от них участия в программе трудоустройства. Тем, кто отказывается подписать контракт, выплачивается уменьшенное пособие в течение 3 месяцев, а затем выплата всех пособий прекращается	К 1995 г. количество получателей пособий уменьшилось почти вдвое. 34% получателей пособий работают, более 19% из них — полный рабочий день

партамента и штата, фиксируются в договоре между ними. Проекты имеют четкий срок своего завершения — от 3 до 5 лет, так как за меньший срок сложно оценить эффективность проекта, а оценка эффективности является неизменной составной частью реализации проекта.

Федеральные программы помощи семье носят в США селективный характер. Их основы были заложены еще Актом социальной безопасности 1935 г. в ответ на резкое ухудшение уровня жизни большинства семей во время Великой депрессии. Они предусматривали денежное пособие, которое постепенно дополнилось продовольственной помощью, организацией дневного ухода, специальными программами для инвалидов и приемных родителей. В 1994 г. около 5% населения США получало помощь благодаря этим программам.

Администрация Р. Рейгана, как уже отмечалось, начала критиковать “культуру зависимости” от вэлфэра, которая формировалась у некоторых участников программ помощи семьям с детьми на иждивении родителей. Чтобы изменить модели поведения, предлагались различные дифференцированные меры, в частности сокращение пособий в случае, если дети не посещают школу и т. п. Однако было выбрано более “простое” решение — сократить объемы и сроки помощи, чтобы заставить участников программ работать, даже если заработная плата будет ниже размера пособия. Средства AFDC были переданы программам временной поддержки нуждающихся семей (TANF). Ликвидированы федеральные гарантии, так как TANF администрируются на уровне штатов, в которых методики определения бедности существенно различаются. Получать помощь в рамках программы можно не более 60 месяцев в течение всей жизни. Получатели помощи с детьми старше 1 года должны выполнять оплачиваемую или неоплачиваемую работу. В большинстве городов сокращения не были дополнены развитием общественных (некоммерческих) центров дневного ухода за детьми, а также транспортными субсидиями (городские районы, где проживают основные получатели вэлфэра, не имеют рабочих мест). В основном сокращения коснулись неполных семей, так что нью-йоркские газеты теперь рассказывают о “плохих матерях”, которые на весь день оставляют детей в Центральном парке города.

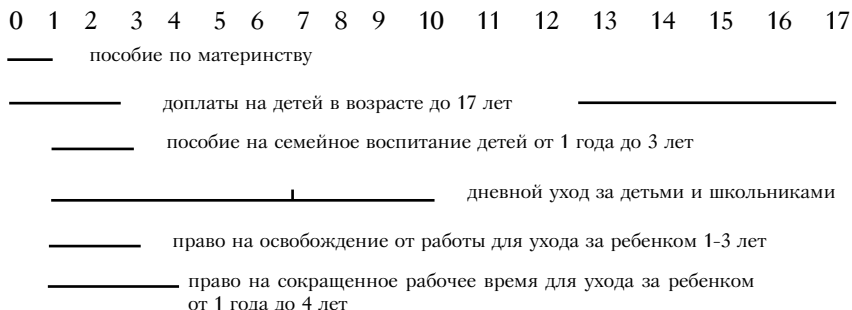
Показательно, что средства на мониторинг и оценку эффективности новых программ не были предусмотрены федеральным правительством. Однако мониторинг проводят различные неправительственные организации, которые предают гласности свои независимые наблюдения и критикуют правительство.

Примеры отдельных стран Западной Европы

В Скандинавии программы помощи семьям, имеющим детей, являются частью программ государства всеобщего благосостояния. Они носят универсальный характер (независимо от дохода семьи), направлены на поддержку среднего класса (а не бедных) и в настоящее время имеют ярко выраженный ценностный компонент — это ликвидация гендерного неравенства, поддержка ответственного отцовства и родительства. В Швеции пособие выплачивается как биологическим, так и приемным родителям. Они в течение года полностью защищены от потери работы, в случае увольнения им выплачивается 90% заработка (из фонда социального страхования) в течение девяти

месяцев и с них взимается минимальная квартплата в течение месяца. Предусмотрены родительский отпуск по уходу за ребенком (его может взять любой из родителей), а также специальный отцовский отпуск. Покажем дифференцированную систему пособий и услуг на примере Финляндии:

ВОЗРАСТ РЕБЕНКА



Ежемесячная доплата осуществляется в расчете на каждого ребенка и соизмеряется с количеством детей в семье. Для неполной семьи предусмотрена также возможность получать пособие на содержание ребенка. Родители могут выбрать либо организованный коммуной дневной уход, либо получить пособие на семейное воспитание. Если родители считают нужным сократить свое рабочее время для ухода за ребенком, их заработок восполняет так называемое частичное пособие на семейное воспитание. При уходе за заболевшим ребенком потеря заработка родителям компенсируется ежесуточным пособием в пропорции к заработку.

С конца 80-х годов получили распространение выплаты, которые не являются ни пособием, ни выплатами по системе социального страхования. Примером служит французская система минимального гарантированного дохода (МГД), введенная в 1988 г. Это особый тип права-контракта: система носит универсальный характер, это не адресная помощь, получение МГД доступно всем, но при одном условии — следует предпринимать усилия по возвращению на рынок труда. Учитывается индивидуальная ситуация (нужда в профессиональной подготовке, психологической поддержке, предоставлении возможности участвовать в общественных работах и т. д.).

В рамках МГД действуют программы по сближению экономики и социальной жизни:

- 1) содействие молодежи, попадающей на рынок труда,
- 2) помощь безработным в переквалификации и профессиональной адаптации,
- 3) трудоустройство лиц с низкой квалификацией,
- 4) меры по возвращению к труду лиц, длительное время оставшихся без работы.

В контрактах оговаривается работа на неполное рабочее время, оплата идет в размере половины SMIC (растущего минимального дохода). Контрак-

ты заключаются преимущественно с организациями социального сектора — коммуналами, общественными организациями и предприятиями — мелкими производителями товаров и услуг. При этом 65–85% вознаграждения за труд оплачивается государством. Работодатели освобождаются от выплаты взносов в систему социального страхования, что делает рабочие места рентабельными. Таким образом:

- на персональном уровне увязываются профессиональная интеграция, занятость, выполнение общественно полезных работ;
- на уровне города развивается социальная инфраструктура, и (через поддержку добровольных ассоциаций) граждане участвуют в решении социальных проблем.

Это одна из наиболее интересных современных моделей социальной защиты.

Развитая социальная сфера в Западной Европе (как и в США) предназначена не только для оказания помощи нуждающимся. Она обеспечивает также высококвалифицированные хорошо оплачиваемые рабочие места для значительной части среднего класса (последнее справедливо и для программ международной гуманитарной и технической помощи). Вместе с тем опыт развитых стран с рыночной экономикой показал, что хорошие социальные программы не бывают дешевыми, хотя могут иметь высокую экономическую эффективность.

Универсальные программы социальной защиты (социал-демократическая модель) не потеряли своей актуальности. Однако признано, что распределительные методы социальной помощи порождают иждивенчество, поэтому адресные программы для нуждающихся предусматривают стимулирование занятости. Наряду с адресными программами активно развиваются программы контрактного типа (например МГД), которые еще в большей степени, чем трудовая помощь, направлены на интеграцию социальной сферы и экономики, переход к социальному инвестированию. Они также способствуют развитию сети некоммерческих социальных учреждений, что позволяет муниципалитетам и коммунаам заключать договора на оказание услуг на конкурсной основе.

“Кирпичиками”, из которых слагаются системы социальной защиты в европейских странах и США, являются социальные технологии. Их формирование в равной мере зависит от политических и идеологических приоритетов и требований социально-экономического и социально-демографического характера. Появление новой технологии социальной помощи — это результат специальной работы по организационному проектированию, в которой участвуют социальные работники, экономисты, юристы, специалисты по городскому планированию, общественники, благотворители, представители международных организаций (как межправительственных, в том числе международных финансовых институтов, так и неправительственных, а также общественных движений). Сегодня опыт Западной Европы и США показывает, что простых способов разработать эффективную модель адресной социальной помощи нет.

Программа социального паспорта в Чили

Чилийская система социального паспорта (CAS) возникла как часть широкого движения за повышение адресности программ помощи бедным. Она предусматривает выявление семей, имеющих право на получение пособий на детей и/или пенсий по старости. Информационным источником для принятия решений органами социальной защиты на местах является информация об определенных характеристиках домашних хозяйств, которая собирается посещающими семьи социальными работниками, а затем обобщается на основании формулы, применяемой для определения нуждаемости и прав на пособия.

На первой стадии программы CAS, в 1980–1987 гг., использовалась весьма простая форма для сбора информации о семьях по 14 параметрам. Эти параметры включали место проживания, состав домохозяйства, образование, статус занятости и другие показатели. Каждая переменная оценивалась социальными работниками количественно, т. е. выражалась в баллах, представленных в анкете против каждого вопроса. Например, при ответе на вопрос “какой вид энергии вы используете для приготовления пищи?” семья получала 4 очка за ответ “электричество или газ”, 2 очка за ответ “уголь” и 0 очков за ответ “дрова”. Таким образом, в ходе формализованного интервью с семьей социальные работники проставляли баллы и сразу сообщали семье о том, являются ли ее параметры “проходными” для получения права на пособия. Если показатели семьи удовлетворяли критериям назначения пособия, социальный работник мог сразу же объяснить процедуру сбора и подачи документов, а также ответить на вопросы. Это позволило добиться очень широкого охвата беднейших семей, а в силу географической их концентрации в определенных районах страны охват и информированность здесь достигли практически уровня переписи населения.

Однако на этой стадии отсутствовал сбор информации о доходах в связи со значительной долей теневого сектора в экономике Чили, а также о вопросах, касающихся риска социальной исключаемости, например о доступе к социальным программам, услугам образования и здравоохранения. Кроме того, поскольку назначалось пособие всего лишь в результате простого арифметического сложения баллов, семьи, претендующие на него, могли быстро сообразить, скольких баллов им не хватает, и стала распространяться практика дачи взятки социальным работникам за проставление более высоких баллов в определенных графах. Система давала и другие сбои. Например, недостаточно оценивалось положение семей, живущих вместе, значительно завышались показатели бедности в сельской местности. Кроме того, всегда оставался повышенный риск субъективной оценки положения семьи социальными работниками.

Анкета и план интервью в программе социального паспорта были пересмотрены с учетом уроков первой стадии. Были добавлены вопросы, касающиеся доходов и материального положения семьи, участия в социальных программах, образования и здравоохранения. Социальные работники больше не присваивали баллы непосредственно в момент опроса, а вводили полученную информацию в общую компьютерную базу данных. Чилийские специалисты разработали достаточно подробную и сложную программу, ко-

торая позволяла производить беспристрастную количественную оценку и взвешивание введенных параметров, гарантирующие, что пособия получат действительно наиболее нуждающиеся семьи.

Результаты второй стадии программы оказались весьма успешными с точки зрения адресности и экономической эффективности. Так, административные затраты составили только 5,4% общих расходов на программу, а 72% выделенных средств согласно обследованным домашним хозяйствам попали в самые бедные семьи, составляющие немного менее трети населения страны. Следует учесть, однако, что, как отмечалось выше, в Чили была разработана весьма сложная информационная база, предъявляющая высокие требования к информационной обеспеченности; поэтому прямое перенесение опыта программы социального паспорта в другие регионы может привести либо к большим ошибкам (включение небедных и исключение бедных семей из программы), либо к высоким стартовым затратам.

Программа семейных пособий в Армении¹

История возникновения программы семейных пособий в Армении связана с поступлением в страну значительных объемов гуманитарной помощи и необходимостью выработать критерии ее распределения. В результате большой практической работы по программе распределения помощи, называемой "Парос", а также ряда исследований сформировалась система государственных семейных пособий как средства помощи бедным семьям, которые выявлялись на основании косвенного метода оценки нуждаемости, т. е. набора косвенных факторов с приданием каждому из них определенного веса. Данный метод был принят на вооружение потому, что доля теневой экономики в Армении велика и сложно определить уровень доходов домохозяйства, в то время как согласно выборочному обследованию бюджетов 3600 домохозяйств и по расчетам специалистов Всемирного банка в 1999 г. ниже прожиточного минимума в Армении находилось около 51% населения.

Формула оценки степени нуждаемости домохозяйства (или формула адресности социальной помощи) была выработана на основе длительных социологических наблюдений и экспертного анализа. В качестве показателей, влияющих на нуждаемость домохозяйства, в формуле используются следующие факторы: принадлежность отдельных членов семьи к какой-либо социальной категории — R_k , средняя категория нуждаемости домохозяйства — R_m , число нетрудоспособных членов семьи — R_c , местожительство — R_r , жилищные условия — R_h , наличие автомобиля личного пользования — R_a , месячный расход электроэнергии — R_e , наличие семейного предприятия или предпринимательства — R_b , заключение территориального центра социальных служб или местных органов власти о социально-экономическом положении семьи — R_f , общий семейный доход — P_i , а степень (или балл) нуждаемости определяется как произведение показателей:

¹В данном подразделе использованы материалы конференции "Реформа системы социальной защиты в странах СНГ", проведенной Фондом "Институт экономики города" в ноябре 2000 г. при поддержке Агентства США по международному развитию.

$$P = P_k \ P_m \ P_c \ P_r \ P_h \ P_a \ P_e \ P_b \ P_f \ P_i.$$

Первый из перечисленных показателей нуждаемости — P_k — является основным. Каждая из категорий имеет определенный “вес”, соответствующий степени нуждаемости. Что касается остальных показателей, то их можно интерпретировать в качестве уточняющих степень нуждаемости семьи коэффициентов.

Один и тот же человек может одновременно относиться к нескольким социальным категориям. В этом случае индивидуальный балл P_r этого человека рассчитывается как взвешенная сумма баллов каждой категории, к которой он относится: категория с наибольшим числом баллов получает коэффициент 1.0, категория, занимающая по числу баллов второе место, получает коэффициент 0.3, а третья и все последующие категории — коэффициент 0.1.

Средняя категория нуждаемости домохозяйства P_m рассчитывается как среднее арифметическое от суммы индивидуальных баллов всех членов домохозяйства.

Четыре фильтрующих коэффициента P_a , P_e , P_b , и P_f являются бинарными — принимают значение 0 или 1. В тех случаях, когда они принимают значение 0, общий балл нуждаемости “обнуляется” и семья императивно лишается пособия. Например, коэффициент, показывающий наличие автомобиля, “обнуляется” для всех домохозяйств, приобретших автомобиль после 1993 г. Информация о наличии в семье автомобиля и его типе предоставляется органами Госавтоинспекции. Коэффициент “месячный расход электроэнергии” берется равным 0, если месячный расход электроэнергии по информации органов “Энергонадзора” превысил определенный порог. Коэффициент “семейное предприятие или предпринимательство” принимается равным 0 при наличии семейного частного предприятия или в том случае, если кто-либо из членов семьи занимается частным предпринимательством, и равным 1 — если нет. Информация о частном предпринимательстве предоставляется органами государственного регистра. Наконец, четвертый “фильтр” — “заключение территориального центра социальных служб или местных органов власти о социально-экономическом положении семьи”.

В настоящее время установлен порядок, при котором оценка социально-экономического положения семьи возлагается на специально созданный Совет социальной защиты, в который входят 5 человек, работающих в различных социальных секторах органов местного самоуправления, и 5 человек из общественных организаций.

Отметим, что посредством этих “фильтров” у более чем 40 тыс. домохозяйств (или 7,7% от общего числа зарегистрированных домохозяйств) балл нуждаемости был “обнулен”.

Наиболее сложным является коэффициент, учитывающий “общий семейный доход”, он исчисляется по формуле

$$P_i = 1.2 - 0.04 \times \frac{\sum_{j=1}^n s_j}{m \times M},$$

где n — число всех членов семьи, s_j — месячный доход каждого члена семьи, m — число присутствующих членов семьи и M — устанавливаемый прави-

тельством минимальный размер заработной платы. В состав дохода включается заработная плата, а также оговоренные специальными постановлениями правительства денежные поступления от частного предпринимательства, научной и творческой деятельности, пенсии, стипендии и пособия по безработице. В сумму доходов домохозяйств, имеющих земельные владения, включается сумма, рассчитываемая исходя из налога и обязательных отчислений, которыми в соответствии с законом облагается данное землевладение. В сумму доходов домохозяйств, содержащих скотину, включается также сумма, рассчитываемая на основе количества условных единиц скотины и в соответствии со специальным постановлением правительства.

Исходя из утвержденного на семейные пособия государственного бюджета и численности претендентов исчисленный "проходной" балл для назначения семейного пособия был принят равным 36.01.

С июля 2000 г. данное пособие именуется семейным пособием по бедности. Предполагается, что благополучное домохозяйство не станет обращаться за пособием по бедности, произойдет частичная "самоаттестация" и тем самым адресность пособия в определенной мере может повыситься.

Государственная система семейных пособий в Армении оказалась, по сути, единственным государственным инструментом помощи семьям в условиях тяжелого экономического положения страны. На начало 2000 г. в системе были зарегистрированы свыше 55% семей, а расходы составили около 9% валового внутреннего продукта (ВВП). Благодаря разветвленной сети социальных служб система максимально приближена к "потребителю".

Однако, как и любая другая "живая" автоматизированная система, наряду с бесспорными достижениями и достоинствами она, на наш взгляд, имеет и ряд требующих решения проблем. Например, выбор факторов бедности и их "веса" подобран на основе экспертных оценок. Уязвимость такого подхода ("на глазок") очевидна: если при назначении семейного пособия учитываются сотые доли балла (набрав 36.01 баллов, семья получает право на пособие, а набрав 36.00, — нет), то насколько правомерно определять "вес", например, инвалида II категории именно в 45 баллов, а ребенка до 2 лет — именно в 35 баллов, а не, предположим, в 43.47 и 38.08 соответственно? Или насколько целесообразно использовать в качестве одного из факторов бедности доход домохозяйства, заведомо зная, что большая часть доходов населения имеет "теневое" происхождение? Исходя из логики системы, получается, что доход в виде пенсии по возрасту, который невозможно скрыть, всегда будет учитываться при назначении пособия, а доход, быть может и значительный, однако не поддающийся проверке, учитываться не будет.

Программа "Махалля" в Узбекистане

Узбекистан — преимущественно аграрная страна, которая является третьей по величине из республик бывшего СССР. В 1996 г. в Узбекистане проживали 23 млн человек. В конце 80-х годов республика считалась одной из

беднейших в Советском Союзе¹. Одной из примечательных особенностей Узбекистана является внедрение новаторских подходов при решении вопросов социальной поддержки. В конце 1994 г. здесь была внедрена новая схема социальной помощи, управление которой передавалось так называемым махалля — традиционным общественным объединениям досоветского периода, существовавшим в узбекской и таджикской истории на протяжении столетий. Эти местные объединения избирают председателя и совет старейшин, которые могут принимать решения, основываясь на своей информации о самых нуждающихся семьях в округе, и определять, в известных рамках, конечно, какая помощь полагается той или иной семье. В республике существует около 12 000 махалля. Каждая махалля объединяет от 150 до 1500 семей, в среднем — около 400.

Считается, что махалля призваны не только проявлять заботу о бедных слоях общества благодаря своей новой роли по управлению социальной поддержкой от имени государства, но и следить за тем, чтобы дети не остались без заботы, чтобы старикам была оказана помощь и т. п.

Источником практически всех средств, которыми распоряжаются узбекские махалля и которые предназначены для решения социальных вопросов, является главный республиканский (или центральный) бюджет. На протяжении года махалля распространяет социальную помощь среди семей в форме денежных сумм, предоставляемых (на возобновляемой основе) сроком на три месяца. Сумма материальной помощи составляет от 1,5 до 3 минимальных размеров оплаты труда.

Для получения социальной поддержки семьям необходимо либо самостоятельно обратиться в свою махалля, представив заявление в письменной форме, либо быть рекомендованными самим председателем махалля. После этого члены комитета, в состав которого входят "наиболее уважаемые граждане", советники председателя махалля, а также представители некоторых органов государственной власти (местных министерства труда, налоговой инспекции и министерства финансов), принимают решение о том, следует ли предоставить конкретной семье социальную поддержку. В том случае, если решение оказывается положительным, определяется, какая сумма должна быть предоставлена в виде помощи. Процедура включает посещение жилища претендента на получение помощи и составление отчета, в котором указываются состав семьи, занятость ее членов, доход и активы семьи, а также наличие частного земельного участка и его использование в сельскохозяйственных целях. С учетом рекомендаций комитета на следующем общем собрании махалля принимается решение. Основания для согласия или отказа в удовлетворении заявления на получение помощи вносятся в специальный реестр.

Правительственным органом, ответственным за реализацию схемы социальной поддержки, является министерство труда. Оно отвечает за разработку и предоставление комитетам махалля инструкций относительно того, каким образом следует выявлять семьи, нуждающиеся в помощи. Согласно этим инструкциям социальная поддержка должна предоставляться семьям,

¹ По официальным данным, полученным в результате анализа бюджета, в 1989 г. средний доход на душу населения у более чем 40% жителей Узбекистана был ниже показателей полуофициальной черты бедности в Советском Союзе, по сравнению с 14% в среднем по СССР.

не имеющим возможности значительно увеличить доход, активизируя хозяйственную деятельность своих членов. Материальная поддержка предоставляется в основном большим семьям; семьям, состоящим из безработных; семьям, в которых основным кормильцем является инвалид с полной или частичной утратой трудоспособности; семьям, потерявшим кормильца, и пенсионерам, проживающим в одиночку.

В инструкциях содержится описание основных подходов к определению объема потребностей, при этом требуется, чтобы в отчете комитета содержалась следующая информация: состав семьи, доход, полученный в предыдущем месяце, оценка активов семьи, площадь сельскохозяйственного участка и оценка возможности получения доходов от этого участка. Оценка доходов, которые семьи могут получить на своих земельных участках, должна основываться на том способе использования частных земельных участков, который характерен для данной местности.

Схема с участием махалля принимает во внимание целый ряд аспектов, отражающих жизненный уровень, при этом благосостояние семьи оценивается с учетом вектора характеристик, а не только в результате измерения одного показателя в виде денежного дохода. В значительной степени децентрализованный и гибкий характер схемы основан на информации с местного уровня о материальном положении семьи. С одной стороны, такой подход вряд ли может использоваться при централизованной схеме, предполагающей контроль потребностей в помощи по единой жесткой формуле. С другой — уменьшается влияние проблемы асимметрии информации, которой оперируют органы, осуществляющие выдачу пособий, и информации, которая предоставляется семьями, что препятствует соблазну скрыть истинное материальное положение семей. Свобода при принятии решений, предоставленная махалля, в принципе позволяет учитывать предпочтения населения в реализации схемы оказания помощи в рамках каждого района. Таким образом, участие махалля, которые формально не являются государственными организациями, дает возможность сократить бюрократический аппарат, занятый в схеме социальной поддержки.

Распределение помощи с участием местных организаций позволяет также увеличить объем получаемой населением информации о действующей системе социальной поддержки. В результате помощь в большей степени предоставляется действительно нуждающимся и снижается количество необоснованных заявлений на получение помощи. Более того, председатель махалля может инициировать проведение оценки потребностей в получении помощи даже при отсутствии заявления со стороны семьи.

Однако система с участием махалля не лишена и недостатков, связанных с ошибками по неправильному включению граждан в разряд нуждающихся (или исключению из него). Так, открытый характер процедуры подачи заявлений на получение помощи и процедуры выделения пособий в рамках небольшой группы граждан может иметь нежелательные последствия, препятствуя обращениям за социальной поддержкой, например, этнических узбеков, а также семей, которые стыдятся обнародовать факт своего обращения за помощью.

Кроме того, управление схемой социальной поддержки негосударственными организациями не означает, что административные расходы государства

незначительны. Входящим в состав комитетов государственным служащим, проводящим оценку заявлений на получение пособий, а также председателям и секретарям каждой из 12 000 махалля выплачивается государственное жалование. При этом следует отметить, что их функции выходят за рамки простого управления схемой социальной поддержки. Начиная с 1997 г. сотрудники местных представительств министерства труда осуществляют мониторинг деятельности махалля по управлению системой социальной поддержки, что также приводит к увеличению расходов госбюджета.

Кыргызстан: объединенные ежемесячные пособия (отбор получателей помощи по категориальному признаку и проверка уровня доходов с пересчетом материальных ценностей)

Объединенное ежемесячное пособие в Кыргызстане в настоящее время нельзя назвать пособием в строгом смысле слова. Скорее это натуральное вспомоществование, выдаваемое длительно нуждающимся семьям для поддержания минимального уровня потребления необходимых продуктов питания. Пособие выдается мукой, маслом и т.п. Право на участие в программе объединенных пособий основывается на сочетании отбора получателей помощи по категориальному признаку и проверки уровня доходов. Для того чтобы пройти отбор по категориальному признаку, домохозяйство не должно иметь среди своих членов лиц трудоспособного возраста, не зарегистрированных в отделе занятости, и напротив, включать человека, попадающего в категорию имеющих право на получение помощи (в основном это иждивенцы, например дети или инвалиды). Для отбора по уровню доходов среднедушевой доход за месяц должен быть около 25% от уровня официальной черты бедности. Доход включает в себя все формы заработка, официального или неофициального; денежную ценность начисленных государственных выплат, таких, как пенсии; приписанную ценность материальных ценностей, таких, как земля и скот. Визиты на дом для подтверждения дохода и наличия материальных ценностей часто проводятся в Бишкеке, но менее часто в других местах.

Формула для расчета пособия основывается на общей формуле расчета размера помощи, обеспечивающей покрытие разницы между доходом и расходом и учитывает присутствие членов домохозяйства, имеющих право на получение помощи по категориальному признаку:

$$UMB = \frac{(100x - I)}{x} y ,$$

где UMB — единое ежемесячное пособие,
I — общий доход семьи,
x — общее количество членов семьи,
y — количество членов семьи, имеющих право на получение помощи по категориальному признаку.

Как отбор получателей материальной помощи по категориальному признаку, предоставляющему право на помощь семьям с иждивенцами, так и приписывание стоимости материальных ценностей в добавление к проверке уровня доходов свидетельствуют о том, что такая стратегия отбора целевой аудитории в большей степени фокусируется на испытывающих постоянную нужду, чем на тех, кто испытывает временную нужду. Отсутствие стимулов для увеличения заработка свидетельствует о том же.

Пилотная программа использования методов оценки уровня нуждаемости в России

В 1997–1998 гг. Российская Федерация при поддержке Всемирного банка проводила в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях пилотную программу апробации в этих регионах трех различных методов оценки уровня нуждаемости для оказания адресной социальной помощи. Результаты пилота нельзя назвать однозначными, так как не было проведено полномасштабное сопоставление результатов, которые бы делали соответствующие поправки на региональные различия, а также в полной мере учитывали результаты обследования, организованного для пилотной программы Госкомстатом России. Программа описана в нескольких источниках¹, поэтому мы лишь вкратце остановимся на ней.

Метод отбора получателей социальной помощи по нуждаемости, используемый вплоть до настоящего времени в Республике Коми и названный “Оценка экономического потенциала семьи”, использует комплексную модель для оценки экономического потенциала домохозяйства заявителя, включая принятие в расчет автомобиля, излишков жилплощади, частных земельных наделов и т. д. Потенциальный доход от таких материальных ценностей прибавляется к заявленному доходу домохозяйства. Детали формулы не уточнены в доступной документации. Однако из метода отбора целевой аудитории становится ясно, что стратегия направлена на такую целевую аудиторию, которая в большей степени испытывает постоянную нужду.

Программа Воронежской области представляла собой улучшенную модификацию достаточно широко распространенного в России метода так называемого “категориального фильтра”, или отбора по категориальному признаку. Заявители в первую очередь проходят проверку, которая определяет, попадают ли они в одну из традиционно “социально уязвимых групп” (например, многодетные семьи, инвалиды, беременные и др.). Затем они проходят проверку, которая определяет, находится ли их среднедушевой доход ниже административно установленной черты бедности, в Воронежской области — это 100% прожиточного минимума. Доход включает в себя официальный доход (заработная плата плюс выплаченные льготы, стипендии, алименты и другие выплаты, которые могут быть подтверждены органами власти) и оцененный чистый доход от частных участков. Оценку последнего проводят региональный комитет по сельскому хозяйству, региональный комитет тру-

¹ См.: Римашевская (1999), Пилотные программы (1999), Смирнов (2000).

да и занятости, а также областной комитет по статистике. Оценка основывается на исследованиях местных рынков методом случайной выборки и принимает во внимание изменения в уровне цен.

Обозначенный как “косвенный метод проверки доходов”, принцип, апробированный в Волгоградской области, означает, что право на получение помощи основывается на определенном балле, рассчитанном для каждой подавшей заявление семьи. При расчете используются следующие характеристики заявителей: официальный доход, количество детей в семье младше 16 лет, количество мужчин от 16 до 29 лет, количество женщин от 30 до 54 лет, количество мужчин старше 60, количество женщин старше 55, количество комнат, является ли домохозяйство сельским или городским, наличие дачи, наличие системы водопровода и канализации, право на получение пособия для детей. Пошаговая регрессия на основе метода наименьших квадратов была вычислена с использованием данных обследования бюджетов домашних хозяйств в 1997 г., а также специфических данных по Волгоградской области, собранных Госкомстатом России, чтобы определить, какие факторы лучше всего характеризуют уровень среднестатистического потребления. Как и в системе государственных пособий в Армении, льготы направляются целевым методом тем, кто испытывает постоянную нужду.

Предварительная оценка эффективности пилотной программы была проведена, в частности, сотрудниками Всемирного банка Дж. Брейтвейт и А. Ивановой (см. Braithwaite, Ivanova, 1999). Результаты показали, что методологии были в целом успешны в выявлении малоимущих (выявлено от 80 до 92% тех, чьи доходы не достигают черты бедности), но менее успешны в выявлении наиболее остро нуждающихся (выявлено лишь от 22 до 33% тех, чьи доходы не достигают половины черты бедности). Уровень ошибок включения (определенного как число тех, кто не являлись неимущими, но получали пилотное пособие по нуждаемости, разделенное на общее число получателей пособия) и уровень ошибок исключения (определенного как число тех, кто являлись малоимущими, но не получали пособия, разделенное на общее число имеющих право на получение пособия) были высоки. Эти показатели составили в Республике Коми 61% и 78%, в Воронежской области – 72% и 66%, а в Волгоградской области – 59% и 67% соответственно.

Основные уроки международного опыта для российских регионов

Уроки адресности

Адресные социальные программы, описанные выше, указывают на множество вариантов и способов оценки нуждаемости для получения социальной помощи в России. По мере того как регионы переходят к адресному направлению льгот и пособий, им приходится решать, какой тип системы для проверки нуждаемости брать за основу. Считается, что такие факторы российской экономики, как скрытая занятость, достаточно обширный теневой сектор, самообеспечение домохозяйств за счет личного подсобного хозяйства, а также натуральные и нерегулярные выплаты заработной платы и льгот, не позволяют ограничиться лишь одной проверкой номинального дохода. Таким образом, можно было бы предположить, что более эффективно использование, например, косвенных методов (как в Армении).

Однако применительно к России существует несколько проблем. Как отмечают Брейтвейт и Иванова, а также Клагман (см. Klugman, 1995), выявление малоимущих с использованием косвенных признаков затруднено в России из-за отсутствия достаточно значимых взаимосвязей. Косвенный метод проверки доходов в Волгоградской области, как и моделирование, проведенное Р. Страйком и А. Колодезниковой, показали высокий уровень ошибок исключения и включения. Кроме того, при более низкой начальной стоимости реализации проверка уровня доходов с "категориальными фильтрами" в Воронеже давала не худшие результаты по сравнению с косвенным методом. Наконец, косвенный метод оценки нуждаемости опасен тем, что получатели помощи могут относиться к нему как к волонтаристской схеме, механизм которой скрыт от получателей, что вызывает недоверие, особенно при отказах в помощи. Также при его использовании может недооцениваться фактор долгосрочной нуждаемости, так как этот метод обычно основывается на потреблении, а не на уровне дохода и статических характеристиках домохозяйства. В то же время те, кто накопил материальные ценности до начала экономических перемен, могут сталкиваться с серьезными экономическими трудностями из-за потери источника дохода.

Некоторые факторы говорят о том, что проверка уровня доходов может быть более подходящим вариантом. Во-первых, в России уже существует общенациональная программа, основанная на проверке уровня доходов, — программа жилищных пособий. Программа пособий на детей, основанная на проверке уровня доходов, также "работает" в этом направлении. Во-вторых, стоит помнить о поправках, которые могут понадобиться в будущем. По мере того как российская экономика выходит из тени и все меньшая доля доходов домохозяйств поступает из неофициальных источников, проверка уровня доходов в перспективе может стать еще более подходящим механизмом для оказания социальной помощи. В-третьих, проверка уровня доходов является более гибкой, чем косвенный метод проверки доходов, с точки зрения улавливания изменений в экономическом статусе получателя помощи.

Следовательно, она лучше подходит для предоставления льгот тем, кто недавно стал малоимущим.

Многочисленные решения еще будут необходимы, если власти на местах перейдут к системе проверки уровня доходов. Учитываемый доход может в большой степени основываться на программе жилищных пособий, хотя на местах должны будут решать, принимать ли во внимание величину жилищных субсидий и если да, то каким образом. Следует также обратить серьезное внимание на необходимость мотивации получателя помощи к повышению заработка.

Однако в целом опыт других стран и самой России показывает, что для повышения эффективности бюджетных расходов и концентрации средств для оказания помощи наиболее нуждающимся регионам необходимо так или иначе переходить на методы оценки уровня нуждаемости при реализации всех видов социальных программ — как натуральной помощи, так и льгот и, безусловно, денежных трансфертов. Опыт других стран в этом вопросе важен потому, что он не только демонстрирует разнообразие методов, но и дает возможность приблизить опробованные социальные технологии к экономическим и культурным реалиям каждого региона.

В России достаточно распространен отбор получателей социальной помощи по категориальному признаку, что нельзя не учитывать. Возможно, наименее затратным и понятным для получателей помощи путем реформ будет модификация этого метода в соответствии с современными представлениями. При этом важно, что оценка уровня нуждаемости или даже проверка уровня дохода могут практически сочетаться с элементами отбора получателей помощи по категориальному признаку. Более того, в связи с тем, что категориальный отбор исключает значительную часть неимущего населения, любые реформы должны, по самой меньшей мере, вносить изменения так, чтобы наиболее адекватным региональной ситуации образом отражать состав неимущего населения, или же совсем отказаться от отбора по категориальному признаку.

Кроме того, опыт показывает, что при переходе к адресности имеют значение следующие аспекты:

- Распределение помощи в пользу наиболее нуждающихся повышает доверие к органам социальной защиты, так как это в целом соответствует общественному представлению о социальной справедливости.
- Не только специальные пособия для беднейших семей, но и другие виды пособий могут выплачиваться адресно. Желательно, конечно, чтобы большая часть программ социальной поддержки сводилась к наличным выплатам, но разветвленная система льгот и натуральных пособий, существующая в России, тоже может успешно переводиться на принцип адресности с учетом необходимой рационализации самого перечня льгот.
- Соответствующее обучение социальных работников, а также оснащение отделов социальной защиты являются важными составляющими перехода на современные социальные технологии. Повышение квалификации и автоматизация труда несомненно повышают эффективность работы и высвобождают время, которое можно потратить на более углубленное изучение ситуации клиента, построение для него и его семьи индивидуальной программы социальной поддержки, ведение его дела и социальный патронаж.

- Информация об условиях адресных программ (как, впрочем, и других программ социальной защиты) чрезвычайно важна для максимизации охвата потенциально нуждающихся. Кроме того, большое значение имеет понимание населением “правил игры”, т. е. доступность информации о критериях назначения пособий, которая дала бы семье возможность самой предварительно оценить шансы на их получение.
- Ошибки исключения бедных из социальных программ, существующие в той или иной степени практически в любой системе, можно уменьшить путем создания наблюдательных советов (подобных существующему в Армении или создававшемуся в пилотных программах в России), которые могут рассматривать случаи отказа в назначении пособия, если семья считает такой отказ необоснованным. Таким образом могут учитываться более тонкие нюансы положения семьи, которые не выявляются в ходе формального анализа.

Уроки федерализма

Что касается опыта других стран в области разграничения полномочий при реализации программ социальной помощи, очевидно, что разграничение, построенное на принципах реализации демонстрационных проектов в регионах под общим руководством из федерального центра, позволит обеспечить региональное разнообразие и учет экономических, социальных и культурных особенностей регионов при сохранении контроля со стороны федеральных органов управления. Данный подход является весьма актуальным в рамках общей линии на разграничение полномочий и ответственности центра и субъектов Российской Федерации, проводимой Правительством России. Одна из его сильных сторон — в том, что он может внести позитивный вклад в минимизацию потенциальных конфликтов, возникших в результате приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным и сокращения пространства управленческого маневра на региональном уровне.

Если цель Правительства Российской Федерации состоит в том, чтобы дать возможность органам государственной власти на уровне субъекта Федерации отработать на практике новые методы организации работы по реализации федеральной политики, используя в том числе методы и правила, отличающиеся от предусмотренных федеральным законодательством, то демонстрационные программы являются одним из оптимальных средств достижения этой цели. При этом новые методы и правила по существу должны будут полностью соответствовать целям и задачам федеральной политики.

Одним из результатов станет также создание основы для модернизации федерального законодательства на основе наиболее успешных, прошедших испытание практикой демонстрационных программ в регионах.

Опыт других стран, который можно переносить на российскую почву, позволяет предложить примерно следующий порядок реализации региональных демонстрационных программ:

- региональные демонстрационные программы предлагаются по инициативе органов власти субфедерального уровня, отбираются на конкурсных основах отраслевыми министерствами и утверждаются Правительством Российской Федерации на срок до 5 лет;
- проведение демонстрационных программ не должно требовать средств в дополнение к тем, что уже выделены федеральным правительством для решения поставленных задач;
- неотъемлемым элементом демонстрационной программы является мониторинг ее реализации, оценка результатов, а также социальной и экономической эффективности выполнения, включая сравнительный анализ положения контрольной группы и другие полномасштабные мероприятия по оценке результативности программы.

По итогам оценки демонстрационной программы могут быть приняты соответствующие решения, от внесения изменений в федеральное законодательство до принятия упрощенного порядка выдачи разрешений на проведение аналогичной программы в других регионах. В случае неудачного эксперимента возможен и отказ от реализации аналогичных программ в будущем, но при продуманном подходе к планированию демонстрационных программ шансы на успех достаточно высоки.

Список литературы

Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент / Под ред. Н.М. Римашевской. М., 1999.

Кудуэл А., Марни Ш., Миклрайт Д. Определение приоритетов при решении вопросов обеспечения социальной поддержки в странах с переходной экономикой на примере Махалля в Узбекистане. Флоренция: Международный центр поддержки ребенка Юнисеф, институт "Европейский университет", 1998.

Либоракина М.И. Адресная поддержка населения: уровень местного самоуправления / Серия "Социальная защита населения". Вып. 1. М.: Фонд "Институт экономики города", 1998.

Материалы конференции "Реформа системы социальной защиты в странах СНГ", проведенной Фондом "Институт экономики города" при поддержке Агентства США по международному развитию в ноябре 2000 г. (Москва)

Пилотные программы по введению адресной социальной поддержки малоимущих семей в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях. Предварительные итоги. М.: Министерство труда и социального развития Российской Федерации, 1999.

Смирнов С.Н. и др. Национальная оценка и распространение информации о пилотной программе. Государственный Университет — Высшая школа экономики. М., 2000.

Alexandrova, Anastassia and J. Braithwaite. Reality-based Targeting of A Poverty Benefit in Russia: Three Experiments with Alternative Approaches to Means-Testing. The World Bank. July 27, 1997.

Braithwaite, Jeanine and A. Ivanova. Annex Four: Proxy Means Tests for Russia 1994—1998. From "Targeting and Relatively Long Poverty in Russia." The World Bank. February, 1999.

Gomart, Elizabeth. Armenia: Beneficiary Assessment of the PAROS Social Targeting System. World Bank.

Grosh, Margaret and E. Glinskaya. Proxy Means Testing and Social Assistance in Armenia. The World Bank. November 7, 1997.

Klugman, Jeni. Poverty in Russia — An Assessment. Transition. September — October, 1995.

Murdoch, J. Between the Market and the State: can informal insurance patch the safety net? The World Bank. 1997.

Struyk, Raymond and A. Kolodeznikova. Needs Based Targeting Without Knowing Household Incomes: How Would It Work in Russia? 1998.

Struyk, Raymond J., A. Puzanov, A. Kolodeznikova. Administrative Practices in Russia's Housing Allowance Program. 1999.

Struyk, Raymond J., A. Puzanov, and L. Lee. Monitoring Russia's Experience with Housing Allowances. 1996.

The Urban Institute. Income Verification Procedure Manual. 1995.

World Bank. Balancing Protection and Opportunity: Transition Economies Social Protection Strategy Paper. The Social Protection Team, Human Development Sector Unit, Eastern Europe and Central Asia Region. 2000.

World Bank. Improving Social Assistance in Armenia. Human Development Unit, Country Department III, Europe and Central Asia Region. June 8, 1999.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОГРАММ
АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

Ответственный за выпуск М.Ю. Ледовский
Редактор Е.З. Абоева
Компьютерная верстка А.Е. Зубков

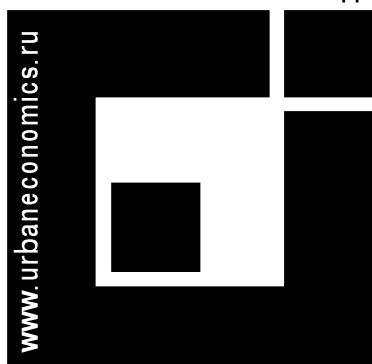
Изд. лиц. ЛР № 065639 от 22.01.1998
Подписано в печать 20.10.2001
Печать офсетная
Заказ 20773

Издательство “Фонд “Институт экономики города”
103789 Москва, Тверская ул., 20/1
Телефон/факс: (095) 363–50–47, 787–45–20

ФОНД “ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА”

негосударственная некоммерческая организация, имеющая целью
анализ и содействие решению социально-экономических проблем
развития городов и регионов

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА



THE INSTITUTE FOR URBAN ECONOMICS

103789 Москва, Тверская ул., 20/1
Телефон/факс: (095) 787-45-20, 363-50-47
E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru