

Меры по предупреждению и снижению бедности во времена кризиса – роль денежных выплат, не основанных на предварительных взносах

Петра Гельшер¹, Гордон Александер² и Вольфганг Шольц³

‘Из своего прошлого опыта мир все еще так и не смог извлечь уроки, которые позволили бы ему избежать совершения одних и тех же ошибок... В этой связи основная задача заключается в ...’использовании системного подхода при решении проблем с целью исключения вероятности повторения кризисов.’

Супачаи Паничпакди, Генеральный секретарь ЮНКТАД - Обращение к парламентариям на тему глобального экономического кризиса, май 2009 г.

Резюме

Наиболее острый период глобального экономического кризиса, возможно, уже остался позади, однако многие страны Восточной Европы и Средней Азии в настоящее время все еще продолжают испытывать на себе прямые последствия этого серьезного спада. Воздействия кризиса социального характера еще только начинают постепенно проявляться. Несмотря на отсутствие последних сведений, которые бы отражали текущий уровень бедности, существует вероятность того, что рост безработицы, недостаточная занятость населения и снижение размера заработной платы приведут к дальнейшему увеличению бедности, и эта ситуация, по всей видимости, сохранится в течение 2010 и 2011 гг.

Данные свидетельствуют о том, что многие семьи уже перешли на продукты питания более низкого качества и сокращают расходы на товары, которые не являются предметами первой необходимости. Нехитрый способ, с помощью которого удавалось какое-то время преодолевать сложности, но который в настоящее время уже постепенно исчерпывает свой лимит, заключается в том, чтобы занимать деньги у родственников и знакомых. При высоком уровне бедности и общей незащищенности населения даже незначительная потеря дохода влечет за собой немалые сложности, преодолеть которые, зачастую, становится возможным лишь при помощи эффективных механизмов социальной защиты.

Во время кризиса многие страны региона попытались сохранить на прежнем уровне размеры выделявшихся на социальные нужды расходов. В некоторых странах были внесены изменения в систему социальной помощи, выплат по безработице и пенсий, либо был расширен круг лиц, имеющих право на социальные льготы, и продлен срок предоставления льгот. В ряде стран для нивелирования негативного воздействия кризиса на систему соцобеспечения применялись комплексные меры в рамках политики стимулирования занятости населения и социальной защиты.

Противодействуя кризису, страны были вынуждены опираться на уже существующие системы социальной защиты. Также очевидно, что реформы, которые проводились в течение последних 10-15 лет, отличались половинчатостью либо носили узконаправленный характер, вследствие чего большие группы незащищенных слоев населения остались без защиты, а отдельные группы, в том числе и дети, вообще выпали из внимания [властей]. По этой причине

¹ Региональный директор МОТ по Европе и Центральной Азии

² Региональный старший советник ЮНИСЕФ по экономической и социальной политике.

³ МОТ

многочисленные изменения, внесенные в систему социального выплат в порядке противодействия разразившемуся кризису, могут оказаться неэффективными в условиях высокого уровня бедности и уязвимости населения.

В настоящей работе проводится оценка эффективности систем социальной защиты, причем основное внимание уделяется такой форме поддержки, как денежные выплаты, не основанные на предварительных взносах. Данная форма оказания социальной помощи представляет собой наиболее важный механизм социальной защиты в условиях кризиса, в особенности в странах, экономика которых отличается наличием крупного сектора неформальной экономики.

Предметом большого числа дискуссий, проходящих в регионе, стали вопросы повышения эффективности адресной социальной помощи, что имеет большую политическую значимость, особенно в кризисные времена, отличающиеся наличием дефицита ресурсов. Во многих странах стали применять программы адресной социальной помощи, однако анализ данных, содержащихся в ИКОУЖ и ОБДХ⁴, свидетельствует о том, что такие программы преимущественно используются в качестве механизмов 'социальной поддержки' и адресованы лицам, находящимся далеко за чертой бедности. Сами по себе эти программы оказывают весьма незначительное влияние на процесс снижения бедности. В большинстве стран выплата пособий на содержание детей была прекращена либо существенно сокращена за счет ограничения количества получателей помощи, исходя из их материально-экономического положения; в конечном итоге это привело к отказу от одной из основных мер по предупреждению бедности в семьях с детьми. Как правило, программы денежных выплат не сопровождаются реализацией политических мер, направленных на стимулирование рынка труда или сферы услуг, призванных оказывать поддержку семьям с детьми.

Оценка существующих норм закона и предусмотренных прав на получение выплат с целью определения их потенциала в части предупреждения бедности и повышения уровня жизни семей с детьми, свидетельствует о том, что во многих странах пакеты семейных пособий в случае с семьями, имеющими детей, по сравнению с бездетными парами характеризуются отрицательным чистым сальдо получаемых средств и фактических расходов. Зачастую любая попытка правительства сводится на нет из-за налогового бремени, взносов, выплачиваемых в фонды социального страхования, или расходов в связи с потреблением услуг. Основные расходы, например, на медицинское обслуживание, образование и уход за ребенком часто съедают львиную долю всех доходов домохозяйств. К этому следует добавить также все увеличивающиеся неформальные платежи за основные виды социальных услуг. Данные результаты позволяют объяснить стабильное наличие более высокого риска бедности для семей с детьми применительно ко всему региону в целом.

Перспектива восстановления экономики дает возможность для того, чтобы произвести переоценку приоритетов в системе социальной защиты в масштабах всего региона. Налицо необходимость в новом 'социальном консенсусе', сформированном вокруг более согласованного подхода к вопросам социального страхования, обязательных выплат и социальной помощи. Представляется, что это могло бы включить в себя следующие аспекты:

- более надежные системы социальной защиты, способные оперативно и эффективно удовлетворять потребности населения, возникающие как в рамках существующих, так и новых моделей социальной уязвимости;
- выплаты определенным категориям получателей в достаточном размере, включая пенсии и пособия по нетрудоспособности;

⁴ ИКОУЖ – исследование критериев оценки уровня жизни; ОБДХ – обследование бюджета домашних хозяйств

- пособия на содержание детей, начиная в первую очередь с семей, риск бедности у которых превышает средний уровень, однако с возможностью постепенного расширения, - по мере увеличения ресурсов, - категорий семей, которые смогут получать подобного рода пособия;
- более простые, модернизированные системы денежных выплат, включая такие инновации как географическая фокусировка оказываемой помощи;
- наличие систем для мониторинга влияния таких инициатив и выявления передовых методов, что позволит добиться выработки оптимальных механизмов для будущей системы соцзащиты .

Такая система социальной защиты должна самым непосредственным образом сопровождаться реализацией стратегических программ в сфере занятости населения и стимулирования общему экономическому росту. При этом каждый конкретный элемент комплексных мер должен быть самым тщательным образом адаптирован к условиям, сложившимся в той или иной стране.

Эффективные системы социальной защиты являются неотъемлемым условием достижения экономического роста на благо каждого члена общества, а также реализации долгосрочных программ для стабильного инвестирования в человеческий капитал и будущее общества. Экономический кризис мог бы оказаться тем катализатором, который в состоянии создать необходимые предпосылки для движения в направлении современных и прогрессивных систем социальной защиты.

1. Введение

Наиболее острый период глобального экономического и финансового кризиса, возможно, уже остался позади. Положительные эффекты от запланированных мер по стимулированию экономики все больше и больше дают о себе знать по всему миру. Цены на сырьевые товары с определенного момента снова пошли вверх. Многие страны прогнозируют на 2010 г. возврат к экономическому росту. Кризис, однако, все еще продолжается.

В разных местах региона все еще приходится сталкиваться с непосредственными последствиями этого серьезного спада. По-прежнему существует значительный риск падения мировой экономики, вероятность создания новых спекулятивных пузырей или перипетий в ходе восстановления крупных экономик региона. Форма, которую примет это восстановление, в значительной мере остается неопределенной. Первыми от кризиса на территории региона пострадали страны-экспортеры углеводородов, а также страны, чья экономика зависит от внешней торговли и иностранных инвестиций. После этого кризис перекинулся на страны кавказского и среднеазиатского регионов, когда большое число работников ключевых отраслей промышленности Казахстана и России остались без работы, и резко сократился объем денежных переводов рабочих-мигрантов.

Социальные последствия кризиса еще только начинают постепенно давать о себе знать. Хотя данные исследования домохозяйств за 2009 г. будут доступны только в 2010 г., уже можно говорить о вероятности того, что рост безработицы, недостаточная занятость населения и снижение размера заработных плат приведут к дальнейшему увеличению уровня бедности. Исследование, проведенное на основе материалов по Турции и Казахстану, говорит о том, что домохозяйства этих стран уже испытывают на себе воздействие экономического кризиса и, пытаясь преодолеть его, одалживают деньги, а также переходят на потребление продуктов питания более низкого качества и урезают расходы на товары, которые не являются

предметами первой необходимости. Однако, на фоне стабильно высокого уровня бедности и общей уязвимости населения, что наблюдается во многих странах, даже незначительная потеря дохода оборачивается значительной проблемой, справиться с которой можно лишь за счет эффективных мер социальной защиты.

Во время кризиса многие страны региона попытались сохранить расходы на социальные нужды, в некоторых странах были скорректированы размеры социальной помощи, выплат по безработице и пенсий, либо же был расширен круг лиц, имеющих право на социальные льготы, и продлен срок предоставления льгот. Однако в то же самое время некоторые страны переживают масштабное сокращение доходов за счет снижения налоговых поступлений и взносов, выплачиваемых в фонд социального страхования, что, само по себе, является потенциальной угрозой, способной подорвать финансовую базу систем социальной защиты. По-прежнему еще слишком рано для того, чтобы дать полноценную оценку эффективности данных механизмов в деле нейтрализации социальных последствий кризиса. Однако опыт применения существующих систем социальной защиты говорит об их потенциале, который позволит устранить новые и имеющиеся источники уязвимости.

Оценки эффективности систем социальной защиты как механизмов предупреждения и снижения бедности свидетельствуют о том, что страны недостаточно подготовлены к решению задачи по предвосхищению значительных социальных последствий, которые оставит после себя экономический кризис. Если в качестве примера взять денежные выплаты без предварительных взносов – обязательные выплаты и социальная помощь, – то в данной работе раскрывается, каким образом сокращение числа льготируемых с правом получения адресной социальной помощи и половинчатые реформы системы социальной защиты населения подрывают эффективность программы денежных выплат. Несмотря на то, что социальные реформы были начаты в переходный период, на который пришлось годы уверенного экономического роста, ими не воспользовались в достаточной степени с целью разработки эффективных и надежных систем.

По мере восстановления экономик назревает насущная необходимость в обсуждении вопроса о цели социальной защиты в каждой стране и в использовании периода восстановления для перехода к более эффективным системам. Простой корректировки механизмов социальной защиты, проводимой с учетом кризиса, будет недостаточно.

Данная работа призвана внести свой вклад в подобного рода обсуждение. В ней рассматривается нынешнее состояние института социальной защиты на фоне глобального экономического и финансового кризиса, и вносятся рекомендации политического характера относительно разработки полноценных комплексных систем социальной защиты в странах Восточной Европы, Средней Азии и в Турции.

Основным объектом анализа являются механизмы социальной защиты, не предусматривающие предварительных взносов; им отводится роль одного из главных инструментов снижения и предупреждения бедности среди незащищенных групп населения. Незащищенность перед бедностью связана с составом семьи, – семьи, в которых есть дети, в большинстве стран подвержены более высокому риску бедности, – а также с различиями, обусловленными географическим положением, и недостаточной формальной занятостью (UNICEF 2009). Следовательно, анализ предусматривает количественную оценку бедных слоев населения до и после введения системы денежных выплат, а также проведение анализа модельной семьи, при этом более пристальное внимание уделяется усилиям правительств в деле предупреждения бедности в семьях с детьми. Размер пособий на содержание детей, включая пособия, налоги и типичные расходы на уход за ребенком, медицинское

обслуживание и образование оценивается применительно к разным категориям семей с различным уровнем доходов.

В последнем разделе рассматривается возможный политический процесс перехода к таким ориентированным на будущее системам социальной защиты.

Анализ основывается на результатах анкетирования респондентов, представляющих страны региона; особое внимание в анкете уделяется социальным последствиям экономического кризиса, мерам противодействия, которые принимает правительство, и информации, касающейся механизмов социальной защиты семьи. Анкета и анализ модельной семьи были подготовлены Джонатаном Брэдшоу и Эмис Мэйхью в Йоркском университете, Соединенное Королевство.

Вопросы определения

Потребность в социальной защите носит повсеместный характер. Наступление старости, рождение ребенка, несчастные случаи, проблемы со здоровьем, нетрудоспособность и безработица – вот некоторые из рисков, которые могут обуславливать и усугублять бедность и социальную изоляцию. Повсеместность социальных рисков нашла отражение во включении права на социальное обеспечение и обеспечение необходимого уровня жизни в ряд документов, имеющих фундаментальное значение для прав человека, включая Всеобщую декларацию прав человека (статьи 22 и 25), Конвенцию ООН о правах ребенка (ст. 27) и Конвенцию МОТ №102 О минимальных нормах социального обеспечения. Социальная защита включает в себя ряд механизмов – программы денежных выплат и социальное обслуживание, – предусмотренных с целью нейтрализации соответствующих социальных рисков, а также предупреждения и снижения бедности (Совет по правам человека 2009 г., Совместное заявление⁵).

МОТ, конкретизируя, определяет социальное обеспечение как институт, охватывающий ‘все механизмы предоставления льгот, будь то в денежной или натуральной форме, направленных на обеспечение защиты, среди прочего, от (а) отсутствия дохода, источником которого является труд, (или от недостаточности дохода), обусловленного болезнью, нетрудоспособностью, материнством, производственной травмой, безработицей, наступлением старости или смертью члена семьи; (b) отсутствия доступа или труднодоступности к медицинскому обслуживанию; (c) недостаточной поддержки со стороны семьи, в частности для детей и совершеннолетних иждивенцев; (d) бедности и социальной изоляции в целом (ILO 2009, 57).

Традиционно системы социальной защиты включают в себя социальное страхование, программы, финансируемые из средств предварительных взносов и из налоговых поступлений. Пособия на основе предварительных взносов представляют собой гарантированный доход для работников и их иждивенцев, а посредством социальных пособий, не основанных на предварительных взносах и финансируемых из средств налоговых поступлений, происходит перераспределение ресурсов среди широких групп населения (обязательные или универсальные пособия) или бедных людей (социальная помощь) (Townsend 2007).

⁵ ‘Совместное заявление по проблеме усовершенствования института социальной защиты детей’ министерства Великобритании по международному развитию, организаций Help Age International, Надежда и жилье для детей, Институт исследований в сфере развития, МОТ, Институт исследований в сфере развития зарубежных стран, Спасите детей СК, ЮНДП, ЮНИСЕФ и Всемирный банк. Июнь 2009 г.

Надежные и 'прогнозируемые' пособия и услуги для бедных и уязвимых групп оказывают непосредственное воздействие на благополучие детей и взрослых. Они позволяют домохозяйствам зряче управлять рисками и не прибегать к отчаянным мерам, например, забирать детей из школ, отлучая их от учебы либо продавать скот, что может оказать негативное воздействие на положение семьи в долгосрочной перспективе и ввергнуть ее постоянную бедность. Вопреки расхожему мнению денежные выплаты бедным не поощряют в них тунеядство и не являются источником зависимости, а служат надежной опорой, благодаря которой семьи могут инвестировать в создание собственного дела или найти постоянную работу, в особенности, если механизмы социальной защиты увязаны с политическими мерами по стимулированию развития рынка труда (OECD 2009).

Тенденции бедности

Воздействие кризиса на доли бедного населения в странах региона пока остается неустановленным. Даже в процессе восстановления существует вероятность дальнейшего развития социальных последствий кризиса, поскольку восстановление рынков труда занимает определенное время, а сокращение государственных расходов может отразиться на социальном обеспечении. По состоянию на сегодняшний день отсутствуют какие-либо данные по исследованию домохозяйств, которые могли бы послужить источником детальных сведений относительно тенденций бедности в период с 2007 по 2009 гг. Однако по предварительным оценкам, вследствие кризиса на территории всего европейского и среднеазиатского региона в 2010 г. еще 15 миллионов человек могут опуститься до уровня крайней бедности. Еще 23 миллиона могут стать подверженными риску бедности. По прогнозам Всемирного банка к 2010 г. численность бедного населения (черта бедности установлена на основе ППС 2,5 доллара США) составит примерно на 2,4 процентных пункта выше, чем она составляла бы в том случае, если бы сохранилась прежняя кривая (World Bank 2009). В прогнозах, охватывающих период до 2014 г., Horvath et al. (2009) аналогичным образом говорится о резком увеличении всех показателей бедности на 2009/2010 гг., при этом уровни бедности по-прежнему останутся высокими либо, в лучшем случае, лишь в незначительной степени уменьшатся в течение последующих пяти лет.

В зависимости от того, где вычерчиваются линии бедности, в странах с умеренной долей бедного населения, - таких как, Россия, Украина, Беларусь и Азербайджан, - бедность носит относительно неглубокий характер, при этом большое количество домохозяйств живет на уровне, находящемся чуть выше порога бедности. В таких условиях доля бедного населения может стремительно возрасти, т. к. безработица негативным образом скажется на домохозяйствах, в результате чего они скатятся до уровня бедности. С другой стороны, бедность в таких странах, как Армения, Грузия, Молдова и страны Средней Азии (кроме Казахстана), в которых уровни бедности высоки, чаще носит глубинный характер. Производимый кризисом эффект в этих условиях вступает во взаимодействие с другими системными проблемами, обусловленными сохраняющейся угрозой стихийных бедствий и недостаточным потенциалом управления в некоторых странах (Dabrowski et al. 2009).

По завершении кризиса во многих странах динамика бедности может измениться. Очень бедные группы населения поначалу, вероятно, могут и не заметить значительного ухудшения своего положения, поскольку они уже и так пребывают в ужасающем положении, а многие из них и без того лишены возможности найти работу на рынке труда. Вследствие роста безработицы и задолженности по заработной плате новые группы населения становятся уязвимыми перед бедностью. Недостаточное предоставление пособий по безработице, с

одной стороны, и узконаправленная адресность социальной помощи – с другой, приводят к тому, что многие из числа недавно пополнивших ряды бедняков остаются без какой-либо поддержки, которая бы позволила им справиться с последствиями снижения их доходов. Хотя опыт прошлых кризисов и подсказывает, что многие люди могут переместиться в неформальный сектор, пока неясно, сможет ли неформальный рынок труда удовлетворить спрос, образовавшийся вследствие падения уровня формальной занятости, или же он тоже поражен кризисом.

Уровень бедности среди детей неизменно оказывается выше по сравнению с другими группами населения, и этот разрыв не удалось преодолеть на протяжении так называемых 'благополучных лет' в период с 2003 по 2007 годы. Опыт прошлых кризисов говорит о том, что этот разрыв сохранится или может увеличиться, если не будет целенаправленно вестись соответствующая политика в сфере социальной защиты населения. Неравенство, которое наблюдается в регионе, характеризуется разными тенденциями. После стремительного роста социального расслоения в начале 1990-х годов положение стабилизировалось, зачастую остановившись на высоком уровне. В ходе нынешнего кризиса уровни неравенства, каким бы парадоксальным это не казалось, в некоторых странах снизились, поскольку снижение доходов сильнее затронуло группы с более высокими доходами, нежели в случае с бедными слоями населения. Однако применительно к некоторым другим странам признается, что неравенство по-прежнему осталось на высоком уровне или даже усугубилось еще больше (Milanovic 2009). Последствия экономического спада в отдельной стране определяются взаимодействием уровней бедности и неравенства.

Основные каналы распространения социальных последствий и стратегии выживания

Спад на рынке труда и сокращение государственных расходов, обусловившее формирование задолженности по заработной плате, в частности, в государственном секторе, – таковы, образно говоря, два канала, по которым самым непосредственным образом передается воздействие кризиса на средства к существованию семей на территории региона. Как свидетельствует справочный документ, подготовленный МОТ и посвященный проблемам достойного труда, во многих странах наблюдается резкий рост официальной безработицы. Среди тех, кто теряет работу или вынужден мириться с сокращением рабочего времени, в изрядной степени представлены группы населения преклонного возраста и молодежь. Как сообщается, наибольшее снижение постоянной занятости наблюдается в промышленных центрах и в строительном секторе экономики. Цепная реакция охватывает другие отрасли. И хотя число официальных безработных растет, многие из них не имеют права на получение пособия, поскольку они ведут неформальную экономическую деятельность.

По имеющимся сведениям в таких странах, как Украина, в середине 2009 г. 21% взрослого населения потерял работу (либо непосредственно сами работающие либо члены их семей). Многие работники указали, что были отправлены в административный отпуск или трудятся по сокращенной схеме рабочей недели. В целом, 61,8% признали последствия кризиса значительными, 18,2% – даже катастрофическими (Исчерпывающие данные, Национальная академия наук Украины, 2009 г.)

Высокие цены на продукты питания и прочие товары первой необходимости продолжают оказывать давление на бюджеты домохозяйств. Несмотря на то, что в целом имела место тенденция снижения цен на продукты питания, цены остаются на уровне, превышающем уровень, который наблюдался в начале продовольственного кризиса 2007 г.

Реакция семей на снижение доходов выражается как в попытке получения дополнительного дохода, так и в попытке сокращения расходов. В 1990-е годы люди использовали такие стратегии, как продажа имущества, устройство на вторую работу, а также переход в неформальный сектор. Многие семьи перешли к ведению небольшого подсобного хозяйства и стали больше рассчитывать на непосредственный круг поддержки, чтобы преодолеть трудные времена. Сначала семьи сокращают расходы на товары, не являющиеся предметами первой необходимости, или начинают покупать более дешевые и менее качественные товары и продукты питания (Murrugarra, Signoret 2003). В Турции бедные домохозяйства сократили время на социальное общение и заменили дорогостоящие компоненты своего рациона (World Bank, UNICEF 2009). Только после того, как реализации данных стратегий становится недостаточно, семьи вынуждены принимать такие меры, как сокращение приемов пищи, откладывание на более поздний период медицинского лечения, в котором они нуждаются, либо забирают детей из учебных заведений (Harper 2009).

Территория Центральной и Восточной Европы/СНГ пока является единственным регионом мира, в котором наблюдается существенное сокращение объема денежных переводов, ставшее реакцией на кризис, в особенности по причине спада активности на рынке труда в России (World Bank 2009). Крупномасштабная обратная миграция пока не наблюдается. Не имея каких-либо альтернатив на родине, мигранты предпочитают оставаться за границей, но они более не в состоянии отправлять своим семьям денежные переводы с прежней регулярностью или в том же размере. В отчетах, поступающих из Кыргызстана, который еще не в полной мере ощутил на себе все последствия кризиса, подчеркивается, что вследствие сокращения объема денежных переводов повысилась уязвимость семей мигрантов в неблагоприятных регионах. Миграция для бедных семей больше не представляет собой возможности, к которой можно прибегнуть при первой необходимости, а домохозяйства состоят из пенсионеров и детей, живущих на социальную помощь, уровень которой очень низок (Helpage 2009). В некоторых странах мигранты и национальные меньшинства сталкиваются с возросшей ксенофобией и расизмом, которые могут быть обусловлены кризисом, но связываются и усугубляются именно им. На этом фоне миграция как стратегия выживания, - роль, которая ей отводилась в ходе прошлых кризисов, - вероятнее, всего имеет существенно меньшее значение по причине ее международного масштаба и значительно сократившегося количества рабочих мест.

Крупномасштабное сокращение объемов предоставляемых медицинских и образовательных услуг пока не было зафиксировано, но в некоторых странах подобные тенденции уже начинают проглядываться. Сообщается, что возросли размеры неформальных платежей в медицинской и образовательной сферах, а также транспортные расходы, сами по себе являющиеся препятствием для бедняков. То же происходит с доступом к лекарственным препаратам и медикаментам, что сопровождается ростом цен (10-15 %) на импортируемые лекарства, что, в свою очередь, обусловлено колебаниями обменного курса и увеличением размера премий в рамках медицинского страхования (WHO 2009). Россия входит в число стран, которые пытаются противодействовать такому развитию событий. В 2009 г. она напрямую закупила лекарственные средства на сумму в размере 12,2 млрд. рублей, выделенных из федерального бюджета, с целью поддержания стандартов медицинского обслуживания бедных слоев населения.

Кроме этого, рост безработицы в сочетании с ухудшением уровня жизни может стать фактором дополнительного стресса и поведения, подверженного таким рискам, как, например, например, алкоголизм, рост насилия в семье, самоубийство и наркомания (Stilman 2003).

2. Состояние социальной защиты в Восточной Европе, Средней Азии и Турции

Кризис делает очевидной необходимость в более надежных системах социальной защиты, способных оперативно и эффективно удовлетворять потребности, возникающие как в рамках существующих, так и новых моделей уязвимости. Разрывы в обеспечении и сложности на пути эффективного предупреждения и снижения бедности становятся явными по мере того, как страны прилагают усилия, направленные на нейтрализацию социальных последствий кризиса. Время восстановления – это время систематического решения этих проблем и формирования большей степени готовности стран к любым будущим потрясениям или экономическим спадам.

Страны вынуждены улаживать социальные последствия экономического кризиса, опираясь на существующую систему социальной защиты и следуя путем осуществляемых ими реформ. Данный раздел знакомит читателя с процессами реформирования в переходный период и с контрмерами, которыми сегодня правительства пытаются нейтрализовать последствия кризиса социального характера.

Социальная защита в переходный период: утраченный консенсус

Проследивая развитие института социальной защиты от самого его зарождения, датируемого концом 19^{го} века, и обращая особое внимание на период после Второй мировой войны, следует отметить, что всеобъемлющие системы социальной защиты в процессе своего становления постепенно заменили существовавшие программы социальной помощи, которые, как считалось, носили фрагментарный характер и были неэффективными средствами защиты рабочих от бедности, поскольку имели невысокую ценность и обслуживали интересы ограниченного круга лиц. Социальное страхование приобрело значимость в качестве экономической стратегии, предлагающей рабочим более широкий набор социальных благ, при этом универсальные обязательные выплаты служили средством поддержки уязвимых слоев населения, которые, - по причине возраста или нетрудоспособности их представителей, - были вытеснены с рынка труда (Townsend 2007). Фактом является то, что либеральная, консервативная и социал-демократическая политические партии имели существенно разнiveшиеся представления о 'благое обществе', что нашло свое отражение в балансе элементов системы социального обеспечения и значении, которое было закреплено за каждым из них.

Тем не менее, в широком контексте целью осталось достижение большего равенства при распределении жизненных шансов и условий, а также устранение социальных рисков на всем протяжении жизни (Esping-Andersen 2003). В последние годы различия между системами социального обеспечения стран ЕС утрачивают свой явный характер. Происходящий в ЕС процесс социальной интеграции придал большую динамичность процессам коллегиального обзора; взаимная поддержка государств-членов и договоренность относительно общих задач в виде снижения бедности и эффективной пропаганды социальной интеграции позволяют странам выработать четкие стратегии достижения более качественных результатов для бедных людей, детей и уязвимых групп населения. Тем не менее, процесс социальной интеграции осуществляется на началах добровольного участия, при этом отсутствует централизованная в масштабах ЕС социальная политика, которая позволяла бы внедрить во всех государствах-членах в равной степени эффективные системы социального обеспечения с достаточными для их реализации ресурсами.

Однако в странах с переходной экономикой тенденция развивается в другом направлении, характеризуемом отходом от консенсуса относительно сути 'благого общества', - которое было присуще оставшемуся в прошлом социалистическому государству, - в сторону противоположных взглядов на баланс ответственности государства, рынка и индивида, а также совершенно разных точек зрения на роль и структуру систем социальной защиты.

В первые годы переходного периода резкое увеличение уровня безработицы, ставшее следствием перестройки экономики, привело к сдвигу в направлении неформальных рынков труда; затяжная политическая нестабильность (а в некоторых странах и противостояние) обернулась отсутствием гарантированного дохода и ростом уровня бедности, которым не могли противостоять системы, опиравшиеся преимущественно на гарантии полной занятости. Во многих странах первая контрмера состояла в стремительном введении новых механизмов социальной защиты, в том числе денежных выплат, не в последнюю очередь с целью стабилизации процесса перехода к демократическим формам правления. Примерами стали широко развернувшаяся политика досрочного выхода на пенсию и выплаты пособий по безработице.

Однако масштабное внедрение систем денежных пособий оказалось временным явлением. В ходе второй волны реформ страны отошли от прежних всеобщих и в существенных чертах полноценных программ социального обеспечения. 'Адресный характер', 'социальная поддержка' и представление о социальной защите как о 'крайней мере' стали отражением взглядов, фундировавших не только экономические, но и социальные реформы. Это сопровождалось выработкой нового определения бедности: от понятия на основе прожиточного минимума к понятию, которое было выработано в русле предложенного Всемирным банком универсального определения черты крайней бедности на основе потребляемых калорий, и в рамках которого черта бедности находится чуть выше черты 'общей' бедности (см. вставку).

Универсальные и обязательные льготы воспринимались отрицательно в силу ассоциации их с прошлой советской системой привилегий, в которой обязательные льготы для уязвимых групп сочетались с широким набором льгот для ветеранов войны и граждан, которые имели право на их получение как лица, имеющие особые заслуги перед государством. Эта система была дорогостоящей, приспособленной к интересам обеспеченных граждан и неэффективной в качестве инструмента для снижения бедности. Поэтому в ряде стран маятник качнулся в противоположную сторону: расходы на социальное обслуживание были урезаны, размеры выплат – сокращены, выплата семейных пособий и пособий на содержание детей стала ограниченной и обусловленной результатами проверки материально-имущественного положения, поведенческими условиями или временными рамками. В недавнем прошлом в некоторых странах были введены крупные пособия на рождение ребенка, ставшие средством стимулирования рождаемости. Несмотря на то, что такие пособия предоставляются без ограничений, в долгосрочной перспективе они не способны повысить уровень жизни семьи (Stubbs 2008, Cerami 2009, Barrientos and DeJong 2004).

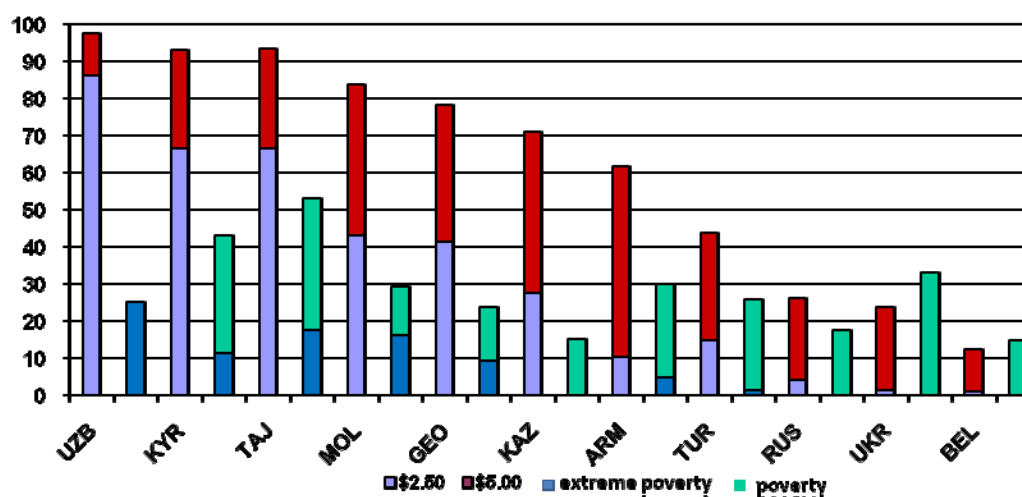
ВСТАВКА 1: Определение бедности

Всемирный банк при проведении оценки бедности в любой стране мира применяет черту 'крайней' бедности, которая представляет расходы на потребление примерно 2100 калорий в день, и черту 'общей' бедности, при составлении которой учитывается непищевой компонент модели потребления, характерной для людей, находящихся несколько выше черты крайней бедности. В действительности более высокий порог бедности примерно в 1,5 раза превышает

черту продовольственной бедности [пример]. Обе эти черты бедности очень низкие, и в них не учитываются основные потребности в одежде, крове, отоплении и коммунальных услугах, без которых выжить в странах с холодным климатом невозможно. Другие показатели бедности, такие как, способность домохозяйства сводить концы с концами или материальные лишения, свидетельствуют о значительно более высоких долях бедного населения. При применении черт бедности, - методики, разработанной Всемирным банком на основе потребления, - к странам со средним уровнем доходов можно выделить некоторые крайне маргинализированные группы населения, но при этом без внимания останутся более широкие слои населения, которые едва сводят концы с концами.

При выполнении анализа на уровне региона Всемирный банк вместо универсальной черты продовольственной бедности на основе ППС 1,25 доллара США в день использует черту крайней бедности на основе ППС 2,50 доллара США для стран с переходной экономикой, при этом половина идет на учет продуктов питания, вторая половина – на непродовольственные товары. Более высокий порог в 5 долларов США в день используется как черта бедности для стран со средним уровнем доходов для выявления уязвимости в странах с переходной экономикой и более низким уровнем доходов (World Bank 2008). Региональные анализы бедности свидетельствуют о долях бедного населения, весьма существенно отличающихся от оценок, полученных на материалах по отдельно взятым странам.

График 1: Бедность и уязвимость в странах Центральной и Восточной Европы/СНГ



Источник: база данных PovCalNet Всемирного банка, период исследования: 2003-2005 гг., кроме Армении: Национальная служба статистики (2008 г.), данные за 2005 г. использованы для сравнения, национальные данные: Оценки бедности, проведенные Всемирным банком, и Национальные службы статистики

extreme poverty – крайняя бедность; poverty – бедность

UZB – Узбекистан, KYR – Кыргызстан, TAJ – Таджикистан, MOL – Молдова, GEO – Грузия, KAZ – Казахстан, ARM – Армения, TUR – Турция, RUS – Россия, UKR – Украина, BEL – Беларусь

Что касается программ социальной защиты на основе предварительных взносов, в ряде стран полным ходом идут реформы систем пенсионного и медицинского обеспечения, в рамках которых вводится новый баланс компонентов обеспечения, финансируемых из средств предварительных взносов и налоговых поступлений, а также принимаются во внимания последствия демографических изменений и старения общества, затрагивающие многие страны. Нынешний экономический кризис и бюджетные ограничения могут привести к изменениям, однако ценой этому может стать откат процесса реформирования систем на

десятилетие, а некоторым странам, возможно, придется начать – полностью или частично – этот процесс сначала.

Поскольку на раннем этапе социализма гарантии полной занятости как институт имели длительную историю, уровень экономической активности женского населения был относительно высоким, и уже в период существования Советского Союза пособия по беременности и родам получили достаточное развитие. С другой стороны, в большинстве стран, за исключением России, Беларуси и Казахстана, основу страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по-прежнему составляет принцип ответственности работодателя. Пособия по безработице, как правило, очень небольшие, при этом их размер определяется на основе фиксированного процента от размера минимальной заработной платы, который не обязательно отражает уровень роста зарплат, имевшего место во время экономического роста до начала кризиса. Кроме того, пособия по безработице по-прежнему оторваны от политики по стимулированию развития рынка труда, что не позволяет (ре-)интегрировать в этот рынок лиц, получающих пособие по безработице. В пределах всего региона наблюдается тенденция, в рамках которой социальное страхование не может быть эффективным по причине наличия сложных административных структур и недостаточного координирования. На этом фоне процессы социального реформирования сосредоточены на задачах улучшения координирования и интеграции программ. Например, на Украине ведется работа в направлении более глубокой интеграции программ социального страхования в совместный фонд и введения соответствующего единого страхового платежа, а также создания института медицинского страхования (Molodikova 2008).

В приведенной ниже таблице указаны все предусмотренные льготы, как на основе предварительных взносов, так и без таковых; в общих чертах это разнообразие льгот отражает аналогичные механизмы социальной защиты, которые можно обнаружить в странах Западной Европы, однако большая часть этих механизмов в регионе подточена, а если учесть высокий уровень неформальной занятости, становится еще менее понятным принципиальное представление о цели социальной защиты.

Таблица 1: Механизмы социальной защиты в регионе

		Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Россия	Таджикистан	Турция	Туркменистан	Украина	Узбекистан
На основе взносов	Безработица	x	X	x	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x
	Пенсии	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Нетрудоспособность/производственная травма	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Беременность и роды	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Медицинское страхование	x	X		x		x	x	x		x	x		
Без предварительных взносов	Социальная помощь	x	X	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x
	Базовые пенсии	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Беременность и роды			x										
	Пособие по рождению ребенка	x	X	x		x		x	x	x		x	x	
	Пособия на содержание детей			x				x	X			x	x	
	Жилищные субсидии/субсидии на оплату счетов за		X	x		x	x		x	x		x	x	x

	потребленную энергию													
	Налоговые льготы для семей			x		x	x		x			x		

Таблица дает представление о разнородном наборе механизмов, введенных на разных этапах реформирования и продолжающих сосуществовать в одном контексте: ряд обязательных выплат, субсидий и привилегий, унаследованных от предшествующей системы, программы адресной социальной помощи с ограниченным кругом уполномоченных лиц, введенные в течение последних 5-10 лет и порой заменившие собой предшествующие обязательные выплаты; в случае некоторых стран пособия по рождению ребенка преследуют, скорее, цель повышения рождаемости, а не снижения бедности.

Многие программы социальной помощи предназначены преимущественно для семей с детьми (например, Таджикистан, Молдова, Армения), при этом в большинстве стран отказались от более широких программ предоставления пособий на содержание детей. Там же, где они сохранились, они предназначены для детей младшего возраста. В таблицу не были включены льготы для многодетных семей, поскольку круг лиц с правом на их получение очень узок. Программы на основе предварительных взносов были сохранены в переходный период, но со временем утратили свою реальную ценность и, будучи реализуемы в своем прежнем виде, более не представляют собой эффективного средства предупреждения и снижения бедности. Отсутствует четкая модель медицинского страхования: в некоторых странах, например, в Казахстане, было введено медицинское страхование при одновременном возврате к системе здравоохранения, финансируемой из налоговых поступлений; при этом другие страны в настоящее время переходят к системе страхования здоровья. Налогообложение редко используется как инструмент перераспределения ресурсов: только в пяти странах семьям с детьми предоставляются налоговые льготы.

Принимаемые правительствами контрмеры, направленные на нейтрализацию социальных последствий кризиса

Финансовый кризис 2008-2009 гг. застал большинство стран региона врасплох. Поэтому только некоторые из них были в состоянии противопоставить кризису в его социальном аспекте организованные контрмеры. Однако многие правительства стран СНГ, в том числе России и Армении, спустя короткое время открыто обязались не сокращать расходы на социальные нужды во время кризиса и защищать уязвимые слои населения. Само по себе данное явление представляет собой значительный отход от практики преодоления кризиса 1990-х годов.

Основная масса ресурсов по-прежнему продолжала поступать в финансовые учреждения и расходоваться на инфраструктуру, при этом осуществление значительной части государственных расходов, в особенности в социальном секторе, стало проблематичным. Резкое и негативное изменение финансового положения государства подводит некоторые страны, например, Молдову и Казахстан, к необходимости серьезного сокращения государственных расходов в размере от 10% до 20%, при этом ограничения затрагивают отраслевые бюджеты. Кроме того, неотложного решения требует задача повышения эффективности государственных расходов, что находит выражение в призыве к ограничению категорий граждан с правом на социальную помощь людьми, живущими в крайней бедности.

Ни в одной стране вследствие кризиса налоги не были повышены, однако в Армении активизировался процесс их взимания. С другой стороны, Грузия и Таджикистан сократили налоги, а в Казахстане и Кыргызстане, независимо от наступления кризиса, недавно были

приняты новые налоговые кодексы. Осталось установить характер взаимодействия этих новых норм с нынешней экономической ситуацией.

В ряде стран были предприняты попытки сохранения уровня занятости, – насколько это представлялось возможным, – путем применения мер по стимулированию сохранения рабочих мест на предприятиях, и оказания прямой поддержки малым и средним предприятиям. В Казахстане была начата реализация временных программ общественных работ. В Турции наблюдается применение мер активизации занятости в виде введения профессиональной подготовки для молодежи и женского населения; в России эти инициативы выразились в применении упреждающих мер в отношении компаний, планирующих массовые увольнения, в том числе в виде профессиональной подготовки, создания временных рабочих мест, перебазировки работников и поддержки самостоятельной предпринимательской деятельности и пилотных предприятий. В целом, меры по стимулированию занятости были сосредоточены преимущественно на оказании поддержки компаниям, а группы населения, занимающие невыгодное положение на рынке труда, в частности, молодежь, были оставлены без внимания.

Меры по непосредственной нейтрализации социальных последствий кризиса были в основном сосредоточены на (крайне умеренном) повышении пенсий, пособий по безработице и выплат в рамках программ социальной помощи, а в некоторых случаях – на расширении круга уполномоченных лиц или на увеличении установленного периода получения льгот. В Грузии был незначительно повышен размер пенсий и АСП и расширен круг уполномоченных лиц, при этом новые группы получают пособия значительно меньшего размера. В то же самое время в получении крупного пособия по рождению ребенка было отказано тем, кто получает Адресную социальную помощь (АСП). В Кыргызстане был также повышен размер социальной помощи и пенсий, а в Азербайджане был увеличен размер минимальных пенсий и минимальных зарплат. Украина, Казахстан и Россия повысили размер пособий по безработице и приняли меры, направленные на расширение категорий лиц с правом на их получение. В Молдове кризис взаимодействует с текущими процессами в части масштабного реформирования института социальной защиты, при этом происходит переход от обязательных выплат к выплатам на основе проверки материально-имущественного положения⁶.

Принимаемые правительством меры противодействия кризису, будь то в порядке реализации плана по выходу из кризиса или в качестве отдельных мер, носят, как правило, временный характер. И если только они не являются частью процесса проводимых реформ, такие меры представляют собой незначительную корректировку существующих принципов. В рамках социальной защиты изменение программ денежных выплат во времена кризиса может быть эффективным в той мере, в которой эффективны существующие структуры, когда становятся очевидными сильные и слабые стороны системы. Страны, в которых унаследованная от прошлого система была сохранена с минимальными изменениями, обладают возможностями, которые позволили защитить население в условиях текущего кризиса. Страны, в которых реформы не были проведены в полном объеме, или круг уполномоченных на получение социальной помощи оказался слишком узок, не смогли оперативно мобилизовать свои силы и эффективно противодействовать кризису.

В некоторых странах были приняты меры, которые, вероятнее всего, отрицательно скажутся на благополучии уязвимых групп населения. К таким мерам относится отмена индексации размера минимальной заработной платы и пенсии с учетом темпов инфляции. Располагая минимальными возможностями обеспечения поступлений, политики вынуждены повышать

⁶ Информация предоставлена национальными респондентами ЮНИСЕФ.

размер платы за пользование и вводить долевы выплаты, урезать льготы и мириться с более длительным временем ожидания. Нельзя исключать возможности дальнейших сокращений.

Роль денежных выплат, не основанных на предварительных взносах, в деле предупреждения и снижения бедности в период кризиса

Денежные выплаты, не финансируемые из предварительных взносов, – обязательные льготы и социальная помощь – представляют собой непосредственную форму перераспределения ресурсов с участием бедных и уязвимых групп населения, а также семей с детьми. Они имеют исключительное значение в странах, в которых наблюдается высокий уровень неформальной занятости, при которой многие люди остаются исключенными из сферы действия программ социального страхования и выплат на основе предварительных взносов. Несмотря на предпринимаемые усилия, направленные на расширение действия института социального страхования на неформальный рынок труда, преобладающее большинство дебатов на тему уменьшения уровня бедности и реформы систем социальной защиты в странах Восточной Европы, Средней Азии и в Турции посвящены денежным выплатам, не финансируемым из предварительных взносов, – отказу от унаследованных от прошлого систем привилегий и переходу к программам социальной помощи, построенным согласно остаточной модели.

На фоне экономического кризиса программы предоставления льгот, финансируемые из налоговых поступлений, имеют решающее значение в деле нейтрализации социальных последствий. В идеале они выступают автоматическими стабилизаторами экономического и социального обеспечения. Однако эффективность применительно к корректировке размеров предоставляемых льгот и кругу уполномоченных лиц не может превышать эффективность существующей программы: если денежные выплаты не могут существенно изменить жизнь бедных слоев населения, вероятнее всего, они не смогут стать средством эффективного противодействия новым рискам (Ehmke и Skaletz, 2009).

Исследование проблемы: три направления реформирования систем денежных выплат, не основанных на предварительных взносах

Реформы систем денежных выплат в странах Восточной Европы, Средней Азии и в Турции в целом проводились с использованием трех разных моделей: некоторые страны сохранили советскую систему, и внесенные ими основные изменения коснулись формы отдельных программ, а не структуры системы в целом. С другой стороны, есть страны, которые на раннем этапе приступили к комплексному реформированию института социальной помощи и прочих денежных выплат, финансируемых из налоговых поступлений, и перешли к усовершенствованным адресным программам, которыми, однако, обслуживается ограниченный круг лиц. Центральное положение занимают те страны, которые принялись за реформы по отдельным направлениям, но до сегодняшнего дня так и не завершили начатое.

Примерами этих трех групп стран являются Беларусь, Армения и Кыргызстан.

Беларусь сохранила разносторонне развитую и хорошо финансируемую систему социальной защиты, которая постепенно эволюционировала в течение переходного периода. Эта система совмещает в себе обеспеченные страхованием пособия, налоговые льготы, социальное обслуживание и ряд социальных выплат, не основанных на предварительных взносах, при этом особое внимание уделяется семьям с детьми. Наиболее существенная реформа была проведена в конце 2007 г., когда ряд привилегий и программ льготирования был урезан (хотя

многие из них действуют до сих пор), а круг лиц с правом получения социальной помощи – расширен. Выплаты индексируются в пределах Бюджета прожиточного минимума (БПМ – 85 долларов США), который пересматривается каждые три месяца. Предусматривается смешанная система универсальных, обязательных и предоставляемых по результатам проверки материально-имущественного положения денежных выплат. Беларусь – это одна из очень небольшого числа стран Центральной и Восточной Европы/СНГ, в которой на всех детей младше 3 лет выплачивается достаточно крупное пособие на содержание (в размере 80% БПМ – 68 долларов США). Однако пособия на содержание детей старше 3 лет выплачиваются по результатам проверки материально-имущественного положения и получаются только одним ребенком из десяти. Как и в России, на Украине и в некоторых других странах с низкой рождаемостью, молодым матерям выплачивается пособие при рождении ребенка. Дополнительно система предусматривает предоставление адресной социальной помощи, которая была введена в 2001 г., и обязательные выплаты, например, людям с ограниченными возможностями. Несмотря на то, что базовая система представляется в высшей степени прозрачной, целый ряд дополнительных льгот и субсидий для разных групп семей может быть связан со сложными и неэффективными административными процедурами. Несмотря на щедрость, проявляемую в отношении семей с детьми, социальная помощь и пособия по безработице выплачиваются в очень небольшом размере (около 20% БПМ) и вносят мизерный вклад в дело защиты уязвимых групп населения от бедности. Однако в условиях кризиса был расширен круг лиц с правом на получение социальной помощи, и рассматривается возможность повышения размера пособий по безработице⁷.

Армения являет собой пример страны, шагнувшей далеко вперед в ходе реформирования собственной системы социальной защиты. В начале 1990-х годов преобладала система разнообразных привилегий: обязательные выплаты для уязвимых групп и выплаты для граждан, имеющих особые заслуги перед государством (ветераны войны, представители отдельных профессий и т.п.), а также гуманитарная помощь, направлявшаяся после землетрясения 1988 г. и развала экономики. В период с 1992 по 1995 гг. почти 80% населения получили гуманитарную помощь. Начиная с середины девяностых годов была введена система оценки уязвимости домохозяйств, которая заложила основу для введения Системы семейных пособий по бедности в 1999 г., заменившей собой как институт выплачиваемой государством компенсации, так и гуманитарную помощь. Оценка уязвимости выполнялась на основе базовой проверки материально-имущественного положения и документов, подтверждающих нетрудоспособность, наличие жилой собственности и т.п. Помимо этого, в ходе визита работника социальной службы проводилась проверка материально-имущественного положения по косвенным показателям. На основании получаемого в результате показателя уязвимости определяется наличие/отсутствие права на получение разных социальных льгот, предоставляемых не на основе предварительных взносов. В период с 1999 по 2002 гг. размер выделяемых из бюджета средств на реализацию программы уменьшился почти в два раза: с 40 до 23 миллионов долларов США. Вследствие этого было принято решение ограничить адресную помощь семьями с детьми, не учитывая более при исчислении размера помощи взрослых членов семьи (сверх базового размера). В результате этого многие пенсионеры были исключены из состава управомоченных лиц; этой тенденции следует противодействовать путем формирования специальных фондов. В отличие от многих государств СНГ Армения преуспела в деле отказа от основанной на привилегиях системы выплаты пособий и усовершенствования различных профильных программ путем объединения их в одну систему. Однако средства, выделяемые на реализацию программы в части социальной помощи (семейные пособия и одноразовая финансовая помощь), составляют менее 0,9% ВВП или 4,7% всех государственных расходов. В настоящее время круг управомоченных лиц узок, и 75% бедного населения не получают пособия. Отчасти это обусловлено небольшими бюджетными

⁷ Информация получена от респондентов-граждан страны.

ассигнованиями и, как следствие, очень низким порогом, достижение которого дает право на получение помощи, но, кроме того, высокими пороговыми показателями, ссылаясь на достижение которых, семьи могут подтвердить свое право, повышенными административными требованиями и очевидной нехваткой прозрачности процесса принятия решений и отсутствием у населения сведений о программе. В целом, социальная помощь оказывает очень незначительное воздействие на такой показатель, как доля бедного населения, хотя среди лиц, ее получающих, бедность действительно снижается. Несмотря на серьезные потрясения, пережитые Арменией вследствие экономического кризиса, стране удалось оставить нынешний уровень расходов на социальные нужды без изменений и обеспечить надежность денежных выплат (Minaysan and Ghukasyan 2005, Martirosyan 2008, NSS Armenia 2008).

В Кыргызстане также была введена программа адресной социальной помощи, которая сосуществует со старой системой привилегий. Правительство Кыргызстана, как это происходило и в Армении, начало реформы системы социального обеспечения в середине 1990-х годов, преследуя цель упрощения программ денежных выплат, сокращения расходов и сужения круга обслуживаемых лиц самыми бедными и незащищенными группами населения. В 1995 г. правительством были введены две программы: Единое ежемесячное пособие (ЕПП) и Минимальное государственное пособие (МГП) (Uradhyaya and Ouchi 2006). ЕПП – это денежная выплата, предоставляемая в крайнем случае на содержание детей из бедных семей младше 16 лет, в том числе пособие по рождению ребенка, пособие на содержание детей младше 18 месяцев и пособие на содержание детей в возрасте от 18 месяцев до 16 лет. 14,6% населения получают это пособие. МГП – это программа обязательных выплат уязвимым группам населения, таким как, люди с ограниченными возможностями, дети-сироты или люди преклонного возраста, не подпадающие под действие программы страхового пенсионного обеспечения. Для получения МГП не требуется проходить проверку материально-имущественного положения; пособие получают 6,5% населения. Размеры пособия очень низки. Размер ЕПП определяется разрывом между доходами домохозяйства и Гарантированным минимальным уровнем потребления, который в настоящее время представляет лишь 30% черты крайней бедности, установленной на основании расходов на потребление 2100 калорий. Неудивительно, что даже в случае с самыми бедными группами населения на ЕЕП приходится только 7% всех доходов домохозяйства, а последствиями этого вида социальной помощи в контексте снижения бедности можно и вовсе пренебречь. С скромный размер пособия объясняется очень небольшими расходами на финансирование программы. Расходы на ЕПП и МГП сократились с 0,74% ВВП в 2007 г. до менее чем 0,5% в 2009 г. Расходы на управление программой высоки и по оценкам составляют 15%. Введение новых программ не привело к заметному отказу от старой системы привилегий: по-прежнему действует 38 различных типов привилегий, расходы на финансирование которых в 2008 г. составили 0,37% ВВП⁸. В условиях кризиса правительство повысило размер ЕЕП и продолжает процесс реформирования, который бы позволил добиться большей эффективности денежных выплат.

Краткая характеристика программ денежных выплат в Беларуси, Армении и Кыргызстане свидетельствует о разных сложностях, с которыми эти страны сталкиваются в ходе реформ, а также о разных уровнях гибкости в умении приспособиться к сложным условиям в период кризиса. Представляется, что Беларусь обладает серьезным потенциалом в части предупреждения бедности в семьях с детьми, при этом система в состоянии гибко и координировано реагировать на новые риски. Армения добилась прогресса в реформировании и усовершенствовании программ социальной помощи, но средства, вкладываемые страной в эффективное предупреждение и снижение бедности, отличаются

⁸ Информация получена от респондентов-граждан страны.

крайней недостаточностью. То же самое относится к Кыргызстану, где реформа системы привилегий могла бы высвободить значительные ресурсы, столь востребованные для выплаты пособий по бедности.

Достаточные бюджеты, соответствующий охват групп населения и адекватный размер самих пособий, а также интеграция и координирование различных программ социальной защиты в рамках трех означенных компонентов – таковы решающие факторы эффективности социальной защиты, которые вместе с тем представляют собой наиболее сложные задачи в процессе реформирования.

3. Насколько эффективным средством предупреждение и снижения бедности являются денежные выплаты, не основанные на предварительных взносах?

В рамках широкоформатного обсуждения денежных выплат одной из ключевых тем является эффективность их адресного характера, т.е. какое количество получающих их лиц относится к беднейшим группам населения, принимающим участие в распределении доходов. При этом внимание сосредоточено на поступлениях в систему, а не на следующих из ее применения результатах для бедных людей. Если целью денежных выплат являются предупреждение и снижение бедности, то самый важный вопрос звучит так: в какой степени им удастся достичь этой цели, как с точки зрения структуры самих программ, так и в части фактического повышения уровня жизни. В данном разделе эффективность механизмов социальной защиты, не основанных на предварительных взносах, рассматривается в двух аспектах: влияние денежных выплат на долю бедного населения и потенциал в части предупреждения бедности в семьях с детьми, которым обладают действующие нормы закона и предусмотренные права на получение выплат.

Влияние денежных выплат на долю бедного населения

На сегодняшний день отсутствуют данные, касающиеся того, как экономический кризис повлиял на долю бедного населения, а также того, как изменился эффект нейтрализации его влияния, обеспечиваемый денежными выплатами. В случае большинства стран самые последние данные датируются 2007 г. Как затронувшие явление бедности изменения и корректировки систем социальной помощи отразятся на том, каким образом денежные выплаты влияют на процесс снижения бедности? Гипотеза: не очень существенно, если только страны не приступят к серьезным реформам.

В настоящее время программы социальной помощи в регионе оказывают незначительное влияние на долю бедного населения в целом или на долю детской бедности, при этом пенсии гарантируют хозяйствам большую защиту, в том числе семьям с детьми.

Таблица 2: Влияние денежных выплат на долю бедного населения, 2007 г.

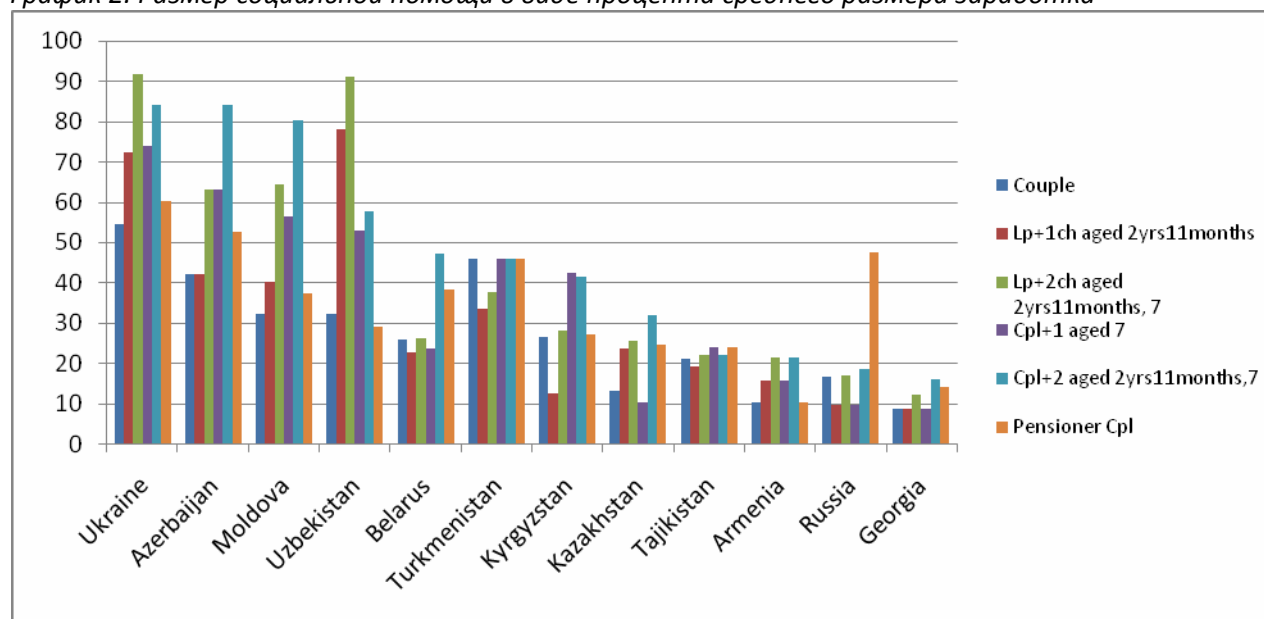
	Пенсии		Социальная помощь	
	до выплат	после выплат	до выплат	после выплат
<i>бедность населения в целом</i>				
Беларусь	25 %	14,7%	16,4%	14,7%
Молдова	37,7%	25,8%	26,8%	25,8%
Армения	31,2%	25,0%	26,4%	25,0%
<i>детская бедность</i>				
Кыргызстан	56%	43%	46%	43%
Грузия	33%	28%	30%	28%
Армения	34%	26%	30%	26%

Источники: Беларусь: данные ОБДХ, черта бедности: 60% средних наличных ресурсов; Молдова: Министерство экономики и торговли Правительства Молдовы (2008), национальная черта абсолютной бедности; Кыргызстан: ЮНИСЕФ Кыргызстан 2009, черта общей бедности по ВБ; Грузия: Bradshaw et al. 2008, черта общей бедности по ВБ, Армения: НСС (2009), черта общей бедности по ВБ; Chzhen (2009), черта общей бедности по ВБ; значения доли детской бедности относятся к хозяйствам с детьми

В настоящее время ни одна страна не справляется с задачей эффективного снижения бедности посредством программ социальной помощи, хотя пенсии действительно оказываются полезными при решении этой задачи. Социальная помощь в Армении оказывает большее влияние на изменение доли бедного населения среди детей, нежели среди взрослых, что служит отражением факта ограничения круга уполномоченных семьями с детьми.

В большинстве стран очень низкий порог бедности сопровождается низкими размерами пособий и охватом не всех групп нуждающихся. На графике 2 размер социальной помощи представлен в виде процента среднего размера заработка применительно к разным моделям семьи. В тех странах, которые более других преуспели в деле сужения круга лиц с правом на получение пособий, также отмечаются самые низкие размеры. Помимо этого, анализ интересен еще и тем, что он позволяет установить, каким образом правительства расставляют приоритеты. Украина, Азербайджан и Беларусь выделяются как страны, проявляющие наибольшую щедрость в отношении семей с детьми. В других странах вне зависимости от размера или состава семьи выплачивается фиксированная сумма. В Беларуси и Армении социальная помощь пенсионерам предоставляется на очень низком уровне, а пенсионеры в России получают значительно больше по сравнению с семьями других типов.

График 2: Размер социальной помощи в виде процента среднего размера заработка



Источник: Bradshaw & Mayhew 2009

Couple	Пара
Lp + 1 ch aged 2 yrs 11 months	Одинокий родитель + 1 ребенок в возрасте 2 лет 11 месяцев
Lp + 2 ch aged 2 yrs 11 months, 7	Одинокий родитель + 2 ребенка в возрасте 2 лет 11 месяцев, 7 лет
Cpl + 1 aged 7	Пара + 1 ребенок в возрасте 7 лет
Cpl + 2 aged 2 yrs 11 months, 7	Пара + 2 ребенка в возрасте 2 лет 11 месяцев, 7 лет
Pensioner Cpl	Пара пенсионного возраста
Ukraine	Украина
Azerbaijan	Азербайджан
Moldova	Молдова
Uzbekistan	Узбекистан
Belarus	Беларусь
Turkmenistan	Туркменистан
Kyrgyzstan	Кыргызстан
Kazakhstan	Казахстан
Tajikistan	Таджикистан
Armenia	Армения
Russia	Россия
Georgia	Грузия

Чем меньше группа, обслуживаемая программой предоставления пособий, тем трудней задача разграничения тех, кто находится под и над установленным порогом (а это становится источником ошибок при включении/исключении лиц из соответствующей группы). Вследствие этого процедуры подачи заявления на получение помощи и подтверждения уполномоченности усложняются и предполагают привлечение значительных административных ресурсов, времени и расходов. В отсутствие специально созданной службы поддержки бедным людям становится все сложнее и обременительнее соблюдать предписанные требования, в связи с чем самые нуждающиеся и наиболее маргинализированные группы могут выпасть из сферы действия соответствующих программ.

В ряде стран в программах адресной социальной поддержки право на ее получение устанавливается на основе показателя, закрепляемого за семьей путем проверки материально-имущественного положения по косвенным показателям. Минимально приемлемые уровни зачастую определяются с учетом наличных ресурсов, а не фактических потребностей семьи, и поэтому часто предусматриваются очень низкими. Проверка

материально-имущественного положения по косвенным показателям, как правило, оказывается менее пригодной для точного учета изменений в доходах в отличие от учета материальных лишений, которые измеряются по отсутствию основных товаров или наличию жилищных проблем, – в большом количестве случаев одна только безработица не предоставит семье права на получение социальной помощи. Должно пройти некоторое время, пока семья достигнет такой степени обнищания, которая позволит ей претендовать на получение пособий.

Несмотря на часто наблюдаемую неэффективность пособий по безработице и отсутствие возможности их получения работниками, занятыми на неформальном рынке труда, в настоящее время отсутствует механизм стабилизации, который бы оперативно реагировал на потерю рабочих мест и снижение доходов. Расширение круга лиц с правом на получение социальной помощи позволило бы включить в сферу действия соответствующих программ 'бывших' бедных, однако низка вероятность того, что это обернулось бы пользой для вновь образующихся незащищенных групп населения. По этой причине принимаемые сегодня правительствами меры по нейтрализации социальных последствий кризиса могут оказаться неэффективными.

Пенсии оказывают более существенное влияние на бедность, что свидетельствует о значительно больших размерах соответствующих выплат и более широком круге лиц с правом на пенсионное обеспечение. В случае домохозяйств с несколькими источниками дохода, при условии объединения всех доходов, пенсии являются теми выплатами, которые также существенно изменяют положение детей в лучшую сторону. С учетом этого повышение пенсий в порядке противодействия кризису может стать средством защиты бедного населения и тех домохозяйств, которые после его наступления пополнили ряды незащищенных групп.

Прилагаемые правительствами усилия, направленные на предупреждение бедности в семьях с детьми

Имеется множество причин, по которым программы денежных выплат, которые не финансируются из предварительных взносов, не в состоянии кардинально изменить ситуацию с бедностью. Некоторые из них могут быть отнесены на счет проблем в рамках управления процессом выплат и препятствиями для доступа к ним. Однако вопрос может быть поставлен и в такой форме: как разрабатываются пособия, и какими способами набор существующих механизмов, понятых как нормы закона и предусмотренные права на получение социальной помощи, обеспечивает эффективное перераспределение ресурсов. Более глубокое понимание того, как работает система, может позволить выявить узкие места и не только определить то, какой вид должны принять меры противодействия нынешнему кризису, но, кроме того, задать направление для будущих реформ.

Одну из групп наибольшего риска бедности в регионе образуют дети. Крупные домохозяйства, семьи, один из родителей в которых не имеет работы или частично трудоустроен, а также семьи, живущие за пределами крупных современных городов, подвержены значительно большему риску бедности по сравнению с остальными слоями населения. Когда доходы скромны, при рождении ребенка семьи могут встать перед сложной задачей сведения концов с концами. Однако детская бедность – это источник большой угрозы не только для процесса развития детей, но и для всего общества. Среди прочего, бедность сопряжена с такими последствиями, как слабое здоровье и отсутствие достаточного образования, а они, в свою

очередь, угрожают тем, что дети окажутся неспособны вырваться из пут бедности и социальной изоляции.

Пытаясь предупредить детскую бедность и возместить семьям часть расходов на содержание детей, многие правительства принимают меры по предоставлению адресных выплат в денежной и натуральной формах семьям с детьми. Представленный далее анализ позволяет структурировать как пакеты пособий на детей, доступ к которым имеют семьи с детьми, так и расходы, которые, как правило, несут такие семьи.

Вставка 2: Анализ модельной семьи – метод проведения

Метод анализа для сопоставления программ социальной защиты – анализ модельной семьи – в течение многих лет применяется ОЭСР для сравнения механизмов социальной защиты в рамках серии *Пособия и заработные платы*. Начиная с 1980 г., Брэдшоу и другие авторы провели ряд исследований с целью сопоставления пакетов пособий на детей, механизмов социальной помощи, обеспечения содержания детей и мероприятий в отношении одиноких родителей в Европе. Этот метод впервые применяется к странам Центральной и Восточной Европы/СНГ¹.

При выполнении анализа привлекаются респонденты-граждане соответствующей страны¹, которые предоставляют информацию о системе налогообложения/социальной помощи, применяемой в их стране на основе законодательства, действующего по состоянию на июнь 2009 г., т.е. в пик кризиса применительно к большинству стран, хотя в некоторых случаях – до любых корректировок механизмов социальной помощи, которые могли бы вступить в силу. С целью сопоставления подобного с подобным оценивается то, что было бы получено набором стандартных модельных семей при заданном наборе размеров заработка на основании заданного набора налогов и пособий, которые составляют пакет пособий на содержание ребенка. Пакет, на материале которого проводится данное исследование, включает в себя налоговые льготы на детей, пособия на содержание детей, связанные и не связанные с уровнем доходов, пособия на жилье, освобождения от уплаты местных налогов, прямые субсидии на содержание детей, стоимость расходов и пособий на медицинское обслуживание, стоимость расходов и пособий на образование, обеспечение содержания детей (в тех случаях, когда оно гарантируется) и прочие льготы, такие как, социальная помощь.

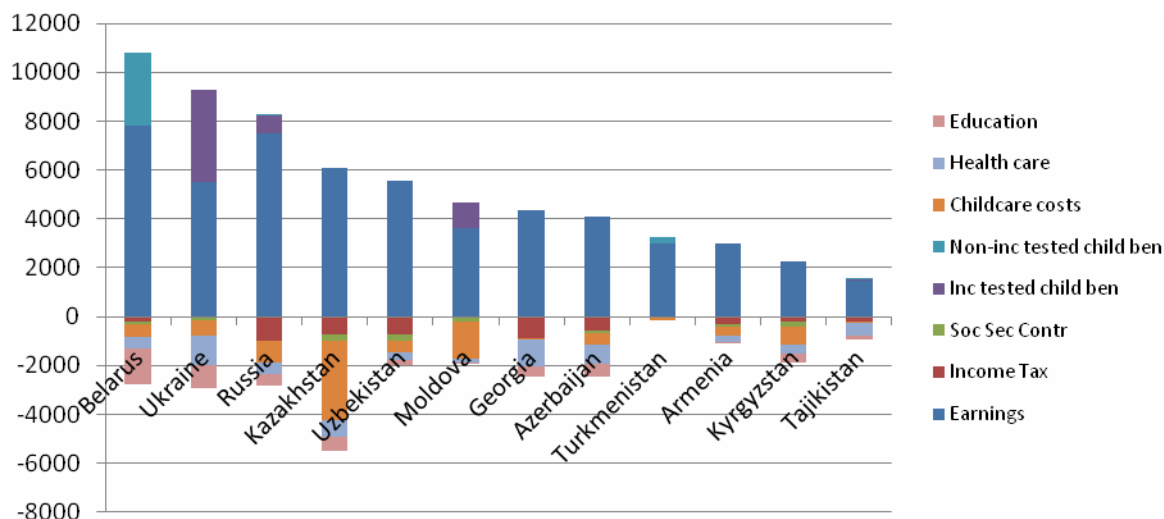
Стоимость и состав пакета пособий на содержание детей

В очень небольшом количестве стран семьям оказывается достаточная финансовая поддержка, предоставляются налоговые льготы или бесплатный доступ к основным услугам, чем возмещаются базовые расходы, связанные с содержанием ребенка. В большинстве случаев крайне незначительны усилия со стороны государства, направленные на предупреждение детской бедности и обеспечение действительного доступа к медицинскому обслуживанию, образованию и надлежащему уходу для каждого ребенка.

На следующих двух графиках в общем виде представлены пакеты пособий на содержание детей для пары с двумя детьми (один ребенок младше 3 лет, второму ребенку 7 лет), когда

один взрослый обеспечивает наличие половины среднего размера заработка, а у второй семьи заработка нет, и она получает социальную помощь.

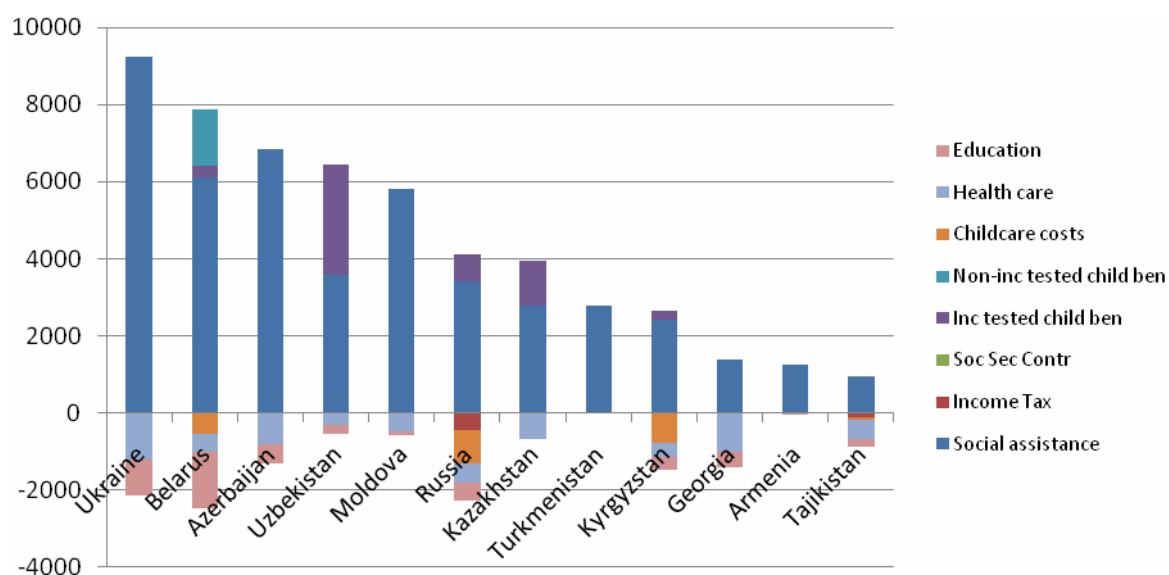
График 3: Доход семьи в виде пары с 2 детьми, живущей на заработок, составляющий половину среднего размера



Источник : Bradshaw and Mayhew 2009

Education	Образование
Health care	Медицинское обслуживание
Childcare costs	Расходы на уход за ребенком
Non-inc tested child ben	Пособие на содержание ребенка, не привязанное к уровню доходов
Inc tested child ben	Пособие на содержание ребенка, привязанное к уровню доходов
Soc Sec Contr	Взносы в фонд социального обеспечения
Income tax	Подходный налог
Earnings	Заработок
Ukraine	Украина
Azerbaijan	Азербайджан
Moldova	Молдова
Uzbekistan	Узбекистан
Belarus	Беларусь
Turkmenistan	Туркменистан
Kyrgyzstan	Кыргызстан
Kazakhstan	Казахстан
Tajikistan	Таджикистан
Armenia	Армения
Russia	Россия
Georgia	Грузия

График 4: Составляющие пакета пособий на ребенка для пары с 2 детьми, живущей на социальную помощь



Источник : Bradshaw and Mayhew 2009

Education	Образование
Health care	Медицинское обслуживание
Childcare costs	Расходы на уход за ребенком
Non-inc tested child ben	Пособие на содержание ребенка, не привязанное к уровню доходов
Inc tested child ben	Пособие на содержание ребенка, привязанное к уровню доходов
Soc Sec Contr	Взносы в фонд социального обеспечения
Income tax	Подходный налог
Social assistance	Социальная помощь
Ukraine	Украина
Azerbaijan	Азербайджан
Moldova	Молдова
Uzbekistan	Узбекистан
Belarus	Беларусь
Turkmenistan	Туркменистан
Kyrgyzstan	Кыргызстан
Kazakhstan	Казахстан
Tajikistan	Таджикистан
Armenia	Армения
Russia	Россия
Georgia	Грузия

Только Беларусь предоставляет универсальные пособия умеренного размера на детей; данные пособия выплачиваются на детей младше трех лет. В странах западной части СНГ также предусматриваются пособия на детей, предоставляемые по результатам проверки материально-имущественного положения, а в Армении удовлетворению нужд семей с детьми служит общая программа социальной помощи, при этом никаких дополнительных составляющих не предусмотрено. В Узбекистане пособия на детей предоставляются по результатам проверки материально-имущественного положения, круг имеющих право на их получение сужен, и фактически пособия получают только семьи, которым предоставляется социальная помощь. В других странах какие-либо отдельные пособия на детей не предоставляются.

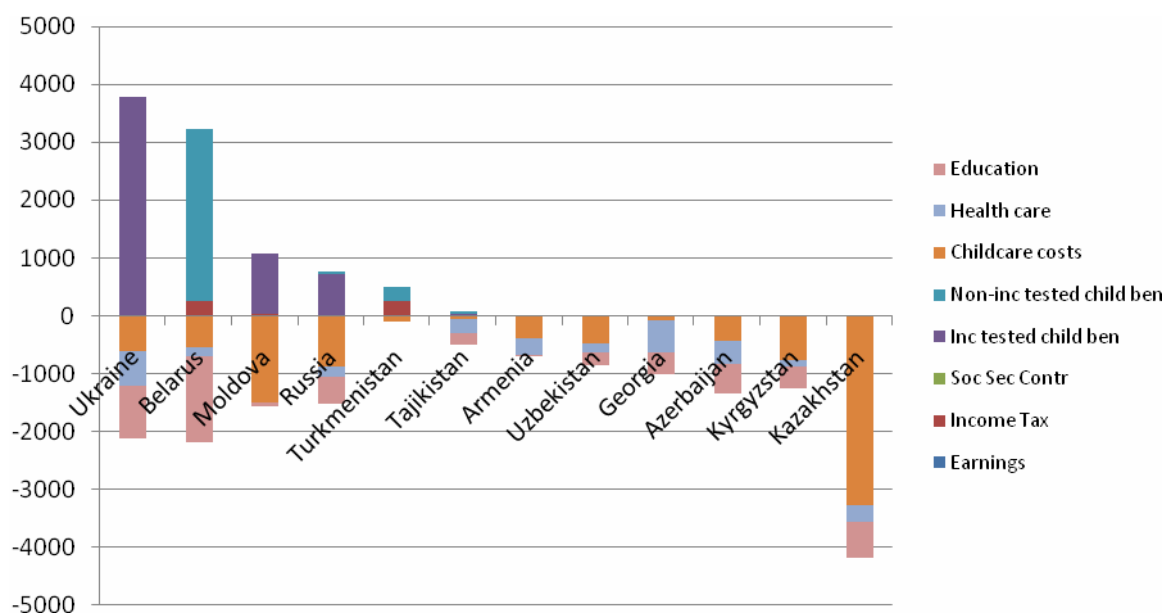
Во всех странах семьи, зарабатывающие деньги, уплачивают в той или иной форме подходный налог и/или отчисляют взносы в фонд социального обеспечения, хотя последние значительно разнятся в зависимости от страны. В странах с фиксированной ставкой налога, таких как, Грузия, налоговое бремя представляется слишком большим в случае семей низким уровнем доходов, если сравнивать с другими странами. Расходы на уход за ребенком,

медицинское обслуживание и образование съедают более половины доходов семей в Грузии и Азербайджане, однако и в других странах эти расходы ложатся тяжким бременем на семьи с низким уровнем доходов.

В случае семей, живущих на социальную помощь, Армения и Туркменистан – это единственные страны, в которых медицинское обслуживание, уход за ребенком и образование официально бесплатны для бедных семей. С другой стороны, в некоторых других странах, включая Таджикистан и Грузию, расходы семей, связанные с содержанием ребенка, полностью гасят и сводят на нет любые усилия государственной власти. Однако в других странах, аналогичным образом, расходы на детей едва возмещаются социальной помощью, при этом на продукты питания и удовлетворение прочих основных потребностей остаются мизерные ресурсы.

Действительная стоимость пакетов пособий на содержание детей становится очевидной при их сопоставлении с налогами и пособиями для бездетных пар, живущих на те же доходы. На графике показано, что по сравнению с хозяйствами без детей сальдо расходов и пособий является отрицательным в кавказском регионе и в большинстве стран Средней Азии, и только на Украине и в Беларуси пособия для семей с детьми характеризуются явно положительным сальдо.

График 5: Пакет пособий на содержание детей, отличие от бездетных пар, половина среднего дохода, ППС



Источник : Bradshaw and Mayhew 2009

Education	Образование
Health care	Медицинское обслуживание
Childcare costs	Расходы на уход за ребенком
Non-inc tested child ben	Пособие на содержание ребенка, не привязанное к уровню доходов
Inc tested child ben	Пособие на содержание ребенка, привязанное к уровню доходов
Soc Sec Contr	Взносы в фонд социального обеспечения
Income tax	Подоходный налог
Earnings	Заработок
Ukraine	Украина
Azerbaijan	Азербайджан

Moldova	Молдова
Uzbekistan	Узбекистан
Belarus	Беларусь
Turkmenistan	Туркменистан
Kyrgyzstan	Кыргызстан
Kazakhstan	Казахстан
Tajikistan	Таджикистан
Armenia	Армения
Russia	Россия
Georgia	Грузия

Чистое отрицательное сальдо в контексте пакетов пособий на содержание детей на территории большей части региона позволяет объяснить более высокий риск бедности в случае семей с детьми. Особенно для семей с низким уровнем доходов налоги и расходы на обслуживание могут стать неподъемным бременем. Если говорить об обязательных выплатах и социальной помощи, то в странах с переходной экономикой ресурсы налогообложения еще не были достаточно использованы для финансирования денежных выплат или предоставления налоговых льгот семьям. Частично это может быть обусловлено неизменно высокой долей, приходящейся по всему региону на неформальный рынок труда. С другой стороны, целый ряд стран перешел на налогообложение по фиксированным ставкам, которое производит совершенно обратный эффект и не служит источником достаточных налоговых поступлений.

Для обеспечения большей эффективности принимаемых мер по предупреждению бедности в семьях с детьми правительствам следует одновременно уменьшать стоимость обслуживания и повышать уровень жизни семей. Например, в сфере образования расходы на школьную форму, учебники и канцтовары, а также косвенные расходы на перевозку, обучение или неформальные платежи могут оказаться чрезмерно высокими для семей с детьми. Доступный уход за детьми, который бы в равной мере обеспечивал поддержку процесса развития детей и позволял родителям более качественно совмещать работу и семейные обязанности, является слишком дорогим удовольствием для семей в большинстве стран и часто попросту не предлагается в сельской местности. С другой стороны, пособия на содержание детей могут быть очень эффективным средством снижения детской бедности и служить семьям надежным источником дохода, позволяющим им обеспечивать своим детям достаточное питание, медицинский уход и образование.

Подобно анализу фактического влияния денежных выплат на долю бедного населения, оценка пособий на содержание детей свидетельствует об ограниченных возможностях, воспользовавшись которыми правительства могли бы нейтрализовать социальные последствия экономического кризиса, несколько откорректировав размеры пособий и круг уполномоченных лиц. Невыгодность положения бедных семей проявляется как в бедности, обусловленной низким уровнем доходов, так и в препятствиях для доступа к обслуживанию, в связи с чем правительствам следует прилагать больше усилий, направленных на поддержку семей с детьми и разрыв порочного круга, в котором бедность передается по наследству, от поколения к поколению.

Наличие права на получение пособия не гарантия того, что пособие действительно получают. Многие семьи с детьми не пользуются социальной помощью и не получают пособия на содержание детей, несмотря на то что такое право у них есть. К числу распространенных факторов, способствующих такому положению дел, относится отсутствие информации, проживание в удаленных районах, отсутствие необходимых документов, в том числе свидетельства о рождении, а также расходы и временные затраты, связанные с подачей заявления на получение пособий. Поэтому перечисление прав на получение пособий следует воспринимать как 'самый оптимистичный сценарий', при этом в действительности события,

вероятнее всего, будут развиваться настолько хуже, насколько меньшим доходом располагают семьи, и насколько сильно они изолированы от общества.

4. Направление на восстановление и создание современных систем социальной защиты, ориентированных на будущее

Еще слишком рано оценивать окончательные социальные последствия кризиса в странах региона. Мы не знаем о том, что произойдет в грядущем году, и какой вид примет процесс восстановления. Очень многое будет зависеть от отдельных характеристик кризиса в разных группах стран, а также от нынешнего состояния их систем социальной защиты.

Центральным предметом основной части анализа стала эффективность денежных выплат, не основанных на предварительных взносах и рассмотренных в качестве части систем социальной защиты, в рамках которых уделяется повышенное внимание проблеме снижения бедности и поддержки уязвимых групп населения, не достаточно охваченных сферой действия официальных систем социального страхования.

Анализ показал, что в большинстве стран – несмотря на повышение технической эффективности – направленность реформирования систем социальной защиты не позволила бедным вырваться из бедности и характеризуется слишком низким потенциалом в части надежной нейтрализации социальных последствий кризиса. Период восстановления стран – это удачное время для того, чтобы по-новому взглянуть на будущее систем социальной защиты в регионе.

Новый социальный консенсус

Процесс уменьшения уровня бедности в первой половине текущего десятилетия обеспечивался экономическим ростом, а не надежной социальной политикой. В основе перехода от обязательных выплат к программам адресной социальной помощи с ограниченным кругом уполномоченных лиц лежит представление, в соответствии с которым продолжительный экономический рост в состоянии решить проблему бедности, а для тех, кого этот рост не затронул, необходимы только те механизмы, к которым обращаются как к крайней мере. Кризис указывает на риски, связанные с такой стратегией: бедность поражает новые группы населения, а 'бывшие' бедные имеют мало шансов на улучшение собственного положения. Парадокс в том, что чем более адресной становится помощь, тем меньше вероятности того, что масштабы бедности и неравенства будут сокращены. Социальная защита неимущих часто становится недостаточной социальной защитой (Korpi and Palme 1998).

Международный опыт опровергает миф о том, что достаточная социальная помощь способствует тунеядству, служит источником зависимости или расходуется на спиртные напитки либо товары, не являющиеся предметами первой необходимости. Наоборот, исследования говорят о том, что гарантированный доход интенсифицирует функционирование рынка труда, а для детей также оборачивается более качественными результатами в сфере медицинского обслуживания и образования (OECD 2009, Delany et al. 2008, Haarmann et al. 2008).

С другой стороны, за то, что бедность, в частности, детская бедность, не искореняется, приходится много платить. По оценкам, основанным на проведенных в Соединенном Королевстве и США исследованиях, экономические издержки для общества колеблются в

пределах 1-1,5% ВВП, когда мы говорим об утраченном заработке, а социальные издержки составляют примерно 4% ВВП, если учитывать последствия детской бедности с точки зрения состояния здоровья, уровня образования и чреватых угрозами моделей поведения (Blanden et al. 2008).

Назрела необходимость в новом социальном консенсусе и в возобновлении дискуссии, предметом которой станет 'благое общество' и средства его создания. Институт социальной защиты следует переориентировать на решение задачи нейтрализации социальных рисков, снижения и предупреждения бедности.

Что для этого нужно?

Системы социальной защиты необходимо выстраивать на основе верного соотношения между программами, финансируемыми из предварительных взносов, универсальными обязательными выплатами и адресной поддержкой бедных. Пособия как средства снижения бедности и содействия социальной интеграции будут эффективны при условии обеспечения полноценного охвата нуждающихся слоев, наличия гарантий их предоставления и достаточности их размера для ощутимого повышения уровня жизни, наличия доступа к ним для уполномоченных лиц и простоты процесса управления ими. Устойчивость систем обеспечивается за счет такой их организации, которой предусматривается участие в их финансировании со стороны всех членов общества, равно как их прямая заинтересованность в существовании соответствующих систем в будущем.

Во всех странах региона уже предусмотрен некий комбинированный набор, составленный из разных механизмов. Однако часто отсутствует интеграция и координирование процесса применения этих механизмов в рамках более широкой стратегии, равно как достаточные ресурсы, которые позволили бы значительно понизить уровень бедности. Следовательно, задача состоит не в собственно создании системы социальной защиты, а, скорее, в переоценке всей совокупности имеющихся, но зачастую фрагментарных механизмов и в переходе к набору усовершенствованных, скоординированных и адекватных льгот.

Оптимальный и самодостаточный способ избавиться от бедности – это продуктивная занятость. Даже по мере восстановления экономики уровень безработицы и неформальной занятости в течение определенного времени будет оставаться высоким. Существенно важнее, чтобы страны предусмотрели комплекс политических мер по активизации рынка труда, включая создание рабочих мест, доступ к пособиям по безработице и услуги по трудоустройству, микрокредитование, продуманные программы общественных работ, программы профессиональной подготовки и обучения взрослых, которыми обеспечивается доступ к рынку труда для молодежи и представителей маргинализированных групп населения. В Глобальном договоре о рабочих местах, принятом на Международной конференции труда в 2009 г., излагаются некоторые возможные политические меры, к которым страны могут обратиться по своему выбору.

Тем не менее, не все будут интегрированы в формальный рынок труда и не все смогут зарабатывать достаточно, чтобы прокормить свою семью. Политика активизации занятости должна быть дополнена набором скоординированных комплексных денежных выплат, которые в совокупности способны снижать и предупреждать бедность, а также нейтрализовать социальные риски. В рамках инициативы ООН, возглавляемой МОТ и направленной на установление минимального уровня социальной защиты, выделяется комбинированный

набор пособий и услуг, которые должны быть предусмотрены с тем, чтобы был гарантирован такой достаточный уровень социального обеспечения.

Применительно к региону стратегия социальной защиты могла бы предусматривать следующее (без подробной сметы расходов)

- включение в сферу действия программ социального страхования лиц, которые пока выпадают из этой сферы, для предоставления возможности пользования услугами медицинского страхования, получения пенсий и пособий по безработице,
- пособия на содержание детей, изначально выплачивавшиеся семьям, в случае которых риск бедности превышает средний уровень риска (например, семьи с двумя или большим количеством детей либо определенные возрастные группы);
- базовые пенсии и пособия по нетрудоспособности, финансируемые из налоговых поступлений, для всех лиц, которые не пользуются иной социальной защитой;
- предоставление гарантированного минимума взрослым людям в неблагоприятных регионах с целью упрощения порядка осуществления денежных выплат в районах, характеризующихся очень высокой долей бедного населения.

Опыт западноевропейских и развивающихся стран свидетельствует о том, что простые механизмы адресной помощи, такие как, обязательные выплаты группам, подверженным более высокому риску бедности (например, пособия на содержание детей), или географическая направленность помощи, в рамках которой особое внимание уделяется бедным районам, могут оказаться очень эффективным средством снижения бедности. Вопрос, на который должны ориентироваться соответствующие программы, звучит так: 'Кто такие бедные, и где они находятся?' Размер пособий должен определяться адекватной национальной чертой бедности, которая отражает расходы на продовольственную и непродовольственную корзину, а также уровень жизни общества в целом.

Проведение реформ в направлении более эффективной системы социальной защиты занимает определенное время. Начать можно с отдельных частей системы, систематически охватывая программы во всех их аспектах по мере того, как появляются дополнительные ресурсы.

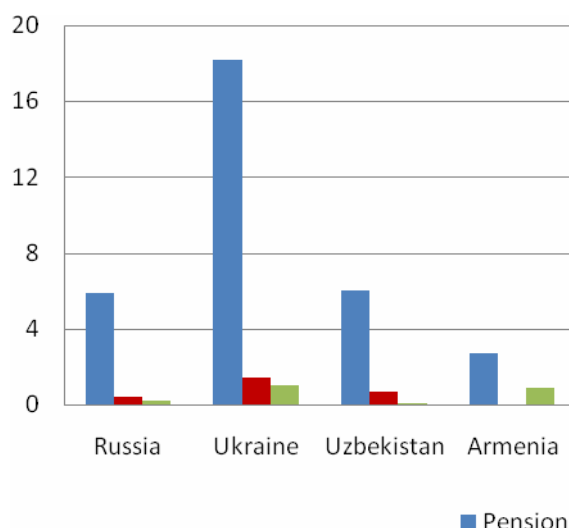
Сколько это стоит?

По мере того, как страны пытаются устоять перед натиском кризиса, сохраняется вероятность значительных бюджетных ограничений. Переход к программам денежных выплат, которые будут охватывать всех нуждающихся и отличаться большей эффективностью, обойдется недешево. В 2007 г. в странах ЕС расходы на социальную защиту составили 12-31% ВВП, при этом средний показатель по всем 27 членам ЕС достиг 26,9%. Все страны, которым удастся сократить долю бедного населения, определяемую по состоянию до предоставления выплат, (включая пенсии) на 40-70%, тратят более 18% ВВП на социальную защиту. С другой стороны, расходы на социальную защиту в странах Восточной Европы, Средней Азии и в Турции колеблются в пределах от менее чем 5% до 19% ВВП. Однако на выплату пенсий расходуется существенно большая часть этих ресурсов, если сравнивать со странами ЕС⁹.

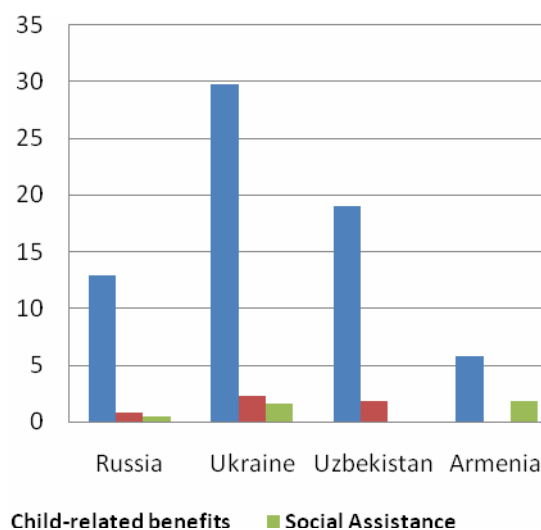
⁹ Все данные по ЕС согласно Евростат и ЕСИССЗ, данные по Центральной и Восточной Европе/СНГ согласно МВФ.

График 6: Расходы на выплату пенсий, социальной помощи и пособий на содержание детей

Расходы в виде % ВВП



Расходы в виде % всех государственных расходов



Russia – Россия, Ukraine – Украина, Uzbekistan – Узбекистан, Armenia – Армения, Child-related benefits – пособия на содержание детей, Social assistance – социальная помощь

Социальная помощь и пособия на содержание детей финансируются крайне недостаточно, не только по сравнению с пенсиями, но, кроме того, при сопоставлении с аналогичными показателями других стран мира. Многие ресурсы можно высвободить, проведя реформу системы привилегий, дублирующих программ и пособий, которые были подточены настолько, что ими можно пренебречь. Упрощенные механизмы адресной помощи позволяют экономить на административных расходах и легче поддаются управлению в условиях нехватки административных ресурсов.

Однако правительствам также необходимо провести соответствующие бюджетные приготовления. Основное препятствие на пути введения эффективных систем социальной защиты носит политический характер и, следовательно, сводится к вопросу приоритетов. По-прежнему существует потребность в обсуждении, проводимом в масштабах общества и посвященном таким темам, как назначение института социальной защиты и новое представление о справедливом будущем общества.

Эффективные системы социальной защиты являются неотъемлемым условием достижения экономического роста, долгосрочного обязательства инвестирования в человеческий капитал и будущее общества.

Изменения систем социальной защиты политически дались нелегко. Экономический кризис мог бы оказаться той возможностью, которая создает пространство для движения в направлении современных и ориентированных на будущее систем социальной защиты.

5. Список литературы

- Alam A. et al. (2005): Growth Poverty and Inequality. Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank
- Barrientos, A. and J. DeJong (2004): Child poverty and cash transfers. London: CHIP.
- Blanden, J., K. Hansen and S. Machin (2008): The GDP cost of the lost earning potential of adults who grew up in poverty. Joseph Rowntree Foundation.
- Bradshaw, J. and E. Mayhew (2009): Child benefit packages in CEE/CIS countries in 2009. A report for UNICEF. Geneva.
- Bradshaw J. and D. Richardson (2009): An index of child well-being in Europe. In: Journal of Child Indicators Research.
- Bradshaw, J., Chzhen, Y., Gugushvili, D., Hoelscher, P. (2008): Child poverty in Georgia. Contribution to World Bank Poverty Assessment.
- Chzhen Y. (2009): Child poverty in Armenia. Analysis of the 2008 Household Budget Survey. Draft Report. UNICEF.
- Cornia A. Sipos S. (1991) Children and the Transition to the Market Economy. Social Safety Nets and social Policies in Central and Eastern Europe. UNICEF
- Cornia A . Stewart F. (1993). Two Errors of Targeting Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, Florence
- Cornia A. (2009) Global financial crisis and children in EE-FSU: a roadmap to analyze its potential impact. University of Florence
- Dabrowski, M., R. Mogilevskiy, B. Andjelkovic, A. Chubrik, I. Sinitsina, P. Wozniak (2009): challenges and trajectories of fiscal policy and PFM reform in CEE/CIS: A practical guide for UNICEF's engagement. Geneva: UNICEF.
- Delany, A., Z. Ismail, L. Graham, Y. Ramkissoo (2008): Review of the Child Support Grant: Uses, implementation and obstacles. UNICEF.
- Ehmke, E. and M. Skaletz (2009): Strengthening social security in economic crises. The need for a social protection floor. Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper 14, October 2009.
- Esping-Andersen, G. (2003): Towards the good society, once again? Paper at the 4th International Research Conference on Social Security. Antwerp, 5-7 May 2003.
- European Commission (2008): Child poverty and child well-being in the EU. Current status and ways forward. Brussels: European Commission.
- Frazer, H. and E. Marlier (2007): Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU. Key lessons. Synthesis report. European Commission.

Haarmann, C., D. Haarmann, H. Jauch, H. Shindondola-Mote, N. Nattrass, M. Samson and G. Standing (2008): Towards a basic income grant for all. Basic income grant pilot project assessment report, September 2008. BIG Coalition.

Harper, C., Jones, N., McKay, A. and Espey, J., (2009), Children in times of economic crisis: Past lessons, future policies, Background Note, London: ODI

HelpAge International (2009): Constant crisis. Perceptions of vulnerability and social protection in the Kyrgyz Republic.

Horvath, B., A. Ivanov, M. Peleah and M. Popisilova (2009). The human development impact of the global crisis in Central, Eastern and Southern Europe and the CIS. Draft working paper. UNDP Bratislava Regional Centre.

Human Rights Council (2009): Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepulveda Carmona. 27 March 2009.

Korpi, W. and J. Palme (1998): The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries. LIS Working Paper No 174.

ILO (2009): Tripartite meeting of experts on strategies for the extension of social security coverage. Extending social security to all. A review of challenges, present practice and strategic options. Geneva 2-4 September 2009.

ILO (2009). Recovering from the Crisis A Global Jobs Pact. Geneva

IMF (2009): Outlook Caucasus and Central Asia May

Lindert and Schwarz (2009), ECA Knowledge Brief: Social Protection Responses to the Global Economic Crisis in ECA World Bank

Lokshin, M. and Yemtsov, R. (2004) Household Strategies of Coping with Shocks in Post-crisis Russia. Review of Development Economics Feb 2004, Vol. 8 Issue 1

Martirosyan, N. A. (2008): Armenia's current practice of targeting social assistance and analysis of development prospects. Yerevan: USAID.

Milanovic, B. (2009): Reform and inequality during the transition. An analysis using panel data 1990-2005. Policy Research Paper. World Bank.

Minasyan, A. and H. Ghukasyan (2005): Targeting state social assistance to the most needy: The Armenian experience. Paper prepared for the 3rd International AIPRG conference on Armenia. 15-16 January 2005. Washington: World Bank.

Ministry of Economy and Trade of the Government of Moldova (2008) Report on poverty and policy impact 2007. Chisinau.

Molodikova, I. (2008): Trends in the field of social policies and welfare reforms in Ukraine and Moldova. Background report. Rome: CeSPI.

Murrugarra E. Signoret J. (2003): Vulnerability in Consumption, Education and health : Evidence from Moldova during the Russian Crisis. World Bank Policy Research Working Paper 3010

NSS Armenia (2008): Social snapshot and poverty in Armenia. Yerevan: NSS.

OECD (2009): Promoting pro-poor growth: social protection. Paris: OECD

Redmond G. (2008) Childrens Perspectives on Economic Adversity. A Review of the Literature. Innocenti Research Centre Discussion Papers, Florence

Richardson, D., P. Hoelscher and J. Bradshaw (2008): Child well-being in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. In: Journal of Child Indicators Research.

Stillman S. 2003: Health and Nutrition in Eastern Europe and Former Soviet Union during the Decade of Transition: A Review of the Literature, Paper for CESifo Conference on Health and Economic Policy, Munich

Stubbs, P. (2008): Promoting child-sensitive social protection in CEE/CIS. Working Paper. UNICEF Regional Office for CEE/CIS. July 2008.

Townsend, P. (2007): The right to social protection and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries. Discussion paper. Geneva: ILO

UNICEF (2009): Innocenti Social Monitor 2009. Child well-being at a crossroads: Evolving challenges in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.

WHO (2009): Health in times of global economic crisis. Implications for the WHO European Region. March 2009.

World Bank (2009): The Crisis Hits Home : Stress Tests on Households. Washington: World Bank.

World Bank, UNICEF, TEPAV (2009) : The Economic Crisis and the Welfare of Families. Results from 5 Urban Centres. Ankara

6. Приложение: метод анализа модельной семьи

Анализ модельной семьи был подготовлен Джонатаном Брэдшоу и Эмис Мэйхью в Йоркском университете, Соединенное Королевство.

При выполнении анализа модельной семьи привлекаются респонденты-граждане соответствующей страны (в данном случае советники по вопросам социальной политики при представительствах ЮНИСЕФ в соответствующих странах), которые предоставляют информацию о системе налогообложения/социальной помощи, применяемой в их стране. С целью сопоставления подобного с подобным оценивается то, что было бы получено набором стандартных модельных семей при заданном наборе размеров заработка на основании заданного набора налогов и пособий, которые составляют пакет пособий на содержание ребенка. Полученная информация заносится в комплект матриц данных, которые

применяются для исследования размера пособий на ребенка и структуры пакета, в который они входят; при этом исходные показатели конвертируются в общую валюту или выражаются в виде долей среднего размера заработка.

Типы семей, включенные в данное исследование:

- Бездетная пара (для базовой линии)
- Одинокий родитель с одним ребенком в возрасте 2 лет и 11 месяцев
- Одинокий родитель с двумя детьми в возрасте 2 лет и 11 месяцев и 7
- Пары с одним ребенком в возрасте 7
- Пары с двумя детьми в возрасте 2 лет и 11 месяцев и 7
- Пара пенсионного возраста (только для случая социальной помощи)

В данном исследовании учитывались следующие варианты заработка:

- Один кормилец с заработком, составляющим половину среднего размера заработка
- Один кормилец со средним размером заработка
- Отсутствие кормильцев и получение социальной помощи/выплат в рамках программы обеспечения гарантированного минимума.
- Пара пенсионного возраста, получающая социальную помощь/выплаты в рамках программы обеспечения гарантированного минимума

Пакет, который принимался во внимание в данном исследовании, включает в себя:

- Налоговые льготы на детей,
- Пособия на детей, привязанные к уровню доходов,
- Пособия на детей, не привязанные к уровню доходов,
- Пособия на жилье,
- Освобождения от уплаты местных налогов,
- Прямые субсидии на содержание детей,
- Стоимость расходов и пособий на медицинское обслуживание,
- Стоимость расходов и пособий на образование,
- Обеспечение содержания детей (в тех случаях, когда оно гарантируется),
- Прочие льготы, такие как, продовольственные талоны или социальная помощь.

Метод анализа модельной семьи имеет свои преимущества. Он позволяет провести сравнение подобных явлений и оперативно получить результаты. Он дает возможность проведения сравнений размера и структуры пакета пособий, а также характеров изменения этих параметров в зависимости от типа семьи, размера заработка, количества и возраста детей, а также на этапе до и после несения расходов на жилье и уход за ребенком. Также существует возможность использовать данные для оценки условных предельных ставок налога и ставок замещения (и ОЭСР использует свою серию *Пособия и заработные платы*, имея в виду преимущественное ставки замещения).

Кроме того, имеется целый ряд проблем, связанных с методом. Работать можно только с ограниченным количеством модельных семей, уровней доходов и вариантов трудоустройства родителей. Это значит, что сопоставления вынуждено будут носить объяснительный, а не репрезентативный характер.

Метод также дает представление о положении, которое должно существовать с учетом имеющихся официальных правил и законов. Он не показывает, каким образом эти правила и законы действуют на практике, и, — хотя это возможно, — часто не стремится учитывать возможность отказа от денежных выплат. Тем не менее, учет усилий государства имеет

ценность – таким образом метод иллюстрирует намерение, материальным проявлением которого является государственная политика.

Кроме того, имеются отдельные проблемы, связанные с представлением элементов пакета в виде пособий на образование и медицинское обслуживание. Но самая сложная проблема заключается в обращении с расходами и пособиями на жилье¹⁰. Расходы на жилье меняются в зависимости от срока владения, возраста, размеров и местонахождения жилища, а в случае некоторых стран – в зависимости от продолжительности временного владения. В случае проживающих собственников эти расходы также меняются в зависимости от истекшего срока ипотечного кредита и процентной ставки. В прошлом при проведении исследований мы просили респондентов указать ‘типичные’ расходы на жилье в их стране, но пришли к выводу, что этот показатель оказался слишком изменчивым, чтобы его можно было использовать при сопоставлении подобного с подобным. Поэтому в итоге мы воспользовались методом ОЭСР, при котором арендная плата приравнивается к 20% среднего национального размера доходов, после чего выполняется оценка размера пособия для внесения такой арендной платы. Это не совсем приемлемое решение, поскольку им предполагается, что арендная плата не изменяется в зависимости от размера жилища или доходов: 20% среднего размера доходов – это недостаточно в случае обеспеченных семей, и слишком много для бедных семей. Эта проблема не имеет правильного решения, но ее серьезность не отрицается, если учесть, что во многих странах пособия на жилье составляют такую важную часть пакета пособий на детей.

¹⁰ Bradshaw, J. and Finch, N. (2004) Housing benefits in 22 countries, *Benefits*, 12, 2, 87-94.