

III: РАЗВИТИЕ ЦЕЛЕВОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В РОССИИ

В то время как большой объем социальной помощи бедному населению в России по-прежнему имеет слабую целевую направленность, Россия развивает целевую социальную помощь по трем направлениям: детские пособия; жилищные пособия и пособия на оплату услуг ЖКХ; и региональные программы для бедного населения. Однако успех применения целевой помощи в России до сих пор был достаточно ограниченным по сравнению с программами в других странах. Специальное исследование, которое находится на стадии завершения, расследует причины низкой эффективности целевой социальной помощи и приходит к выводу, что Россия может существенно улучшить эффективность целевой помощи за счет объединения усилий на федеральном, региональном и местном уровне.

Наблюдающийся с 1999 г. широкомасштабный экономический рост способствовал серьезным успехам в области сокращения бедности в России. Согласно оценке, доля семей, живущих ниже прожиточного уровня, сократилась с почти 30 процентов в 1999 году до менее 14 процентов в 2006 году. Тем не менее, бедность остается серьезной проблемой в России, в особенности, в некоторых регионах. В России по-прежнему остаются регионы, большая часть населения которых живет за чертой бедности. Как отмечалось во второй части настоящего доклада, контраст между быстро развивающимися и отсталыми регионами в России в среднесрочной и долгосрочной перспективе может возрасти. Учитывая особое внимание, уделяемое поддержанию точек роста в рамках проводимой экономической политики, важность эффективной системы социальной защиты в России в среднесрочной перспективе должна возрасти.

Деятельность Всемирного банка в России по борьбе с бедностью, проводимая в последнее время, сосредоточена на вопросах социальной помощи, в особенности, на региональном уровне, а также на повышении эффективности действующей системы социальной помощи в России. В рамках Программы Всемирного банка по бедности Институт экономики города (Москва), Независимый институт социальной политики (Москва) и Институт экономики города (Вашингтон) недавно провели комплексное исследование «Совершенствование программ социальной помощи для борьбы с бедностью» (публикация запланирована на осень 2007 г.). В данном разделе представлены некоторые результаты этой работы. Помимо использования данных обследования домашних хозяйств и региональных обследований, в данном исследовании собрана углубленная качественная информация, полученная в пяти регионах: Твери, Татарстане, Томске, Калмыкии и Карачаево-Черкессии. Данная информация была получена в результате проведения детальных интервью с представителями администраций, руководителями районных отделений, работниками социальной сферы и другими официальными лицами, участвующими в реализации программ социальной помощи.

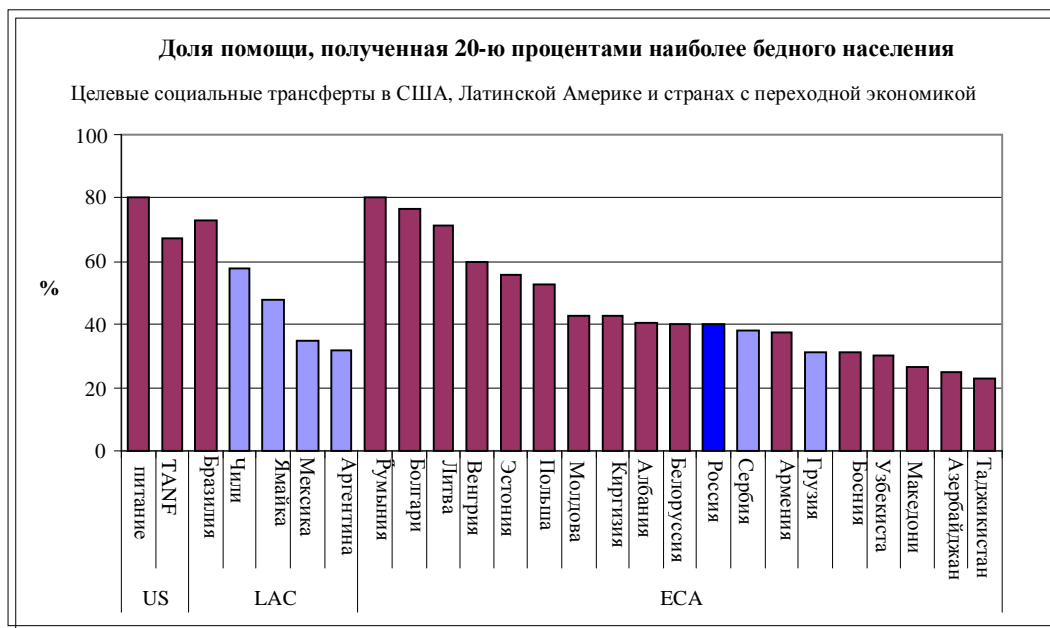
Как подчеркивается в Докладе Всемирного банка «Об оценке бедности» за 2005 г. и в Части 3 «Доклада об экономике России» № 9, действующая в настоящее время система социальной помощи в России является довольно регрессивной по сравнению с большинством систем других стран со средним уровнем доходов. Это выражается в том, что по международным стандартам действительно бедное население получает только малую долю социальных льгот. Основной причиной этого является то, что 90 процентов всех расходов на социальное обеспечение в России нацелено не на оказание прямой помощи бедному населению, а на оказание помощи различным группам населения независимо от уровня доходов (пенсионеры, ветераны войны, инвалиды и пр.). Лишь 8 процентов запланированных расходов доходит до 20 процентов беднейшей части населения⁵. В то же время в России развивается целевая социальная помощь (основанная на проверке уровня доходов) по трем направлениям: детские

⁵ Ovcharova L., Popova D., Pishniak A. *Income and Social Services: Inequality, Disadvantage Poverty* Independent Institute for Social Poverty. Moscow: State University – Higher School of Economics, 2005. P. 74.

пособия, жилищные пособия и пособия на оплату услуг ЖКХ, и региональные программы для бедного населения. Совокупные расходы на эти целевые программы составляют примерно 0,3 процента ВВП (80 млрд. рублей). В данном разделе Доклада уделяется внимание только обсуждению этих целевых программ.

Как действующие в России программы социальной помощи соотносятся с программами в других странах мира? Используя данные обследования бюджетов домохозяйств в различных странах, можно оценить и сравнить доли целевой социальной помощи, фактически получаемой беднейшей частью населения. Данные оценки приведены на графике 3.1

Рис. 3.1: Доля целевой социальной помощи, получаемой бедным населением в отдельных странах.



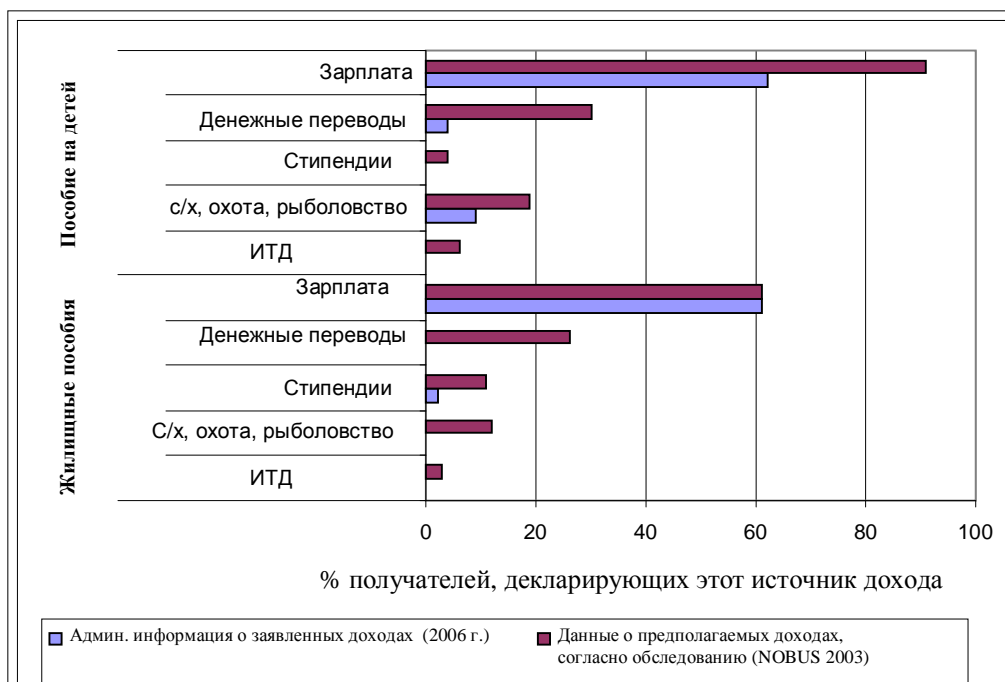
Как показано на рисунке 3.1, эффективность деятельности России по предоставлению целевой помощи бедному населению сопоставима с эффективностью аналогичной деятельностью некоторых других стран СНГ и Латинской Америки, но значительно уступает эффективности стран Восточной Европы, Бразилии или США. Согласно последним оценкам (2005 г.), лишь 40 процентов получателей детских пособий и пособий домохозяйствам являлись действительно бедными, что значительно уступает лучшим показателям других стран (80 процентов), включая и некоторые переходные экономики. Одним из следствий относительно неэффективной целевой помощи в России является то, что средний размер пособий зачастую получается очень небольшим, поскольку они распределяются между большим числом людей, многие из которых не являются бедными. Например, размер базового пособия на ребенка составляет от 70 до 105 рублей в месяц, сумма которого недостаточна, чтобы серьезным образом повлиять на уровень бедности. В связи с этим Россия может многое сделать для улучшения качества социальной помощи за счет повышения эффективности своих программ.

Почему точность целевого подхода в России столь низка? В докладе «Совершенствование программ социальной помощи для борьбы с бедностью» выделен ряд проблем, связанных с разработкой программ помощи, оценкой и проверкой уровня доходов и недостаточным взаимодействием между государственными органами в области обмена информацией.

В целом предоставление социальной помощи на основе проверки уровня доходов является сложной задачей в тех странах, где велика доля теневой экономики, и сложно точно измерить

уровень доходов. Это является основной причиной того, что в менее развитых странах, как правило, сложнее реализовывать меры по оценке нуждаемости и реализации целевой социальной помощи. На рисунке 3.2 используется информация о структуре доходов населения, полученная в результате обследования домашних хозяйств, проведенного в 2003 году, в котором учитывались множественные источники доходов (Nobus), с тем чтобы оценить расхождения с полученными недавно административными данными (отчетность о доходах для получения пособий в 2006 г.) на примере случайной выборки получателей социальной помощи. Как следует из рисунка 3.2, данные о размере доходов систематически занижаются, а отчетность о доходах, особенно не связанных с заработной платой, практически, не предоставляется.

Рис. 3.2: Данные о доходах: декларируемые и предполагаемые сведения на основе обследования бюджетов домохозяйств



Проверки сведений о размере доходов, предоставляемых претендентами, путем проверки документов, проведения перекрестных проверок или выборочных проверок, проводятся очень редко или отсутствуют полностью. Основными проблемами в этой области являются нехватка персонала, нечеткость правил и недостаточный обмен информацией между государственными органами. Основным предметом проверок, как правило, является наличие требуемой документации, а не проверка точности предоставленных сведений. Налоговая служба, Пенсионный фонд и Служба занятости располагают ценной информацией, которая могла бы быть использована для проведения перекрестной проверки и подтверждения информации. Однако эти органы, как правило, не обмениваются подобной информацией с органами социальной помощи.

Общий мониторинг предоставления социальной помощи, в том числе оценка точности целевого подхода, носят минимальный характер и проводятся в России довольно редко. Доклад «Совершенствование программ социальной помощи для борьбы с бедностью» представляет собой первую попытку проведения комплексного исследования такого типа. Поэтому в настоящее время органы, ответственные за разработку социальной политики, и руководители социальных программ не располагают достаточной информацией для оценки и улучшения качества целевой социальной помощи.

Несмотря на то, что существующие в России институциональные условия в определенной степени осложняют развитие более эффективной целевой социальной помощи, мировой опыт указывает на то, что в России уже имеется потенциал для достижения значительного прогресса в этом направлении. Несмотря на то что такие страны, как Польша, Болгария, Румыния и Бразилия, испытывают определенные институциональные проблемы аналогичные России, тем не менее, они добились существенного улучшения собственных систем социальной защиты за счет придания им большей целевой направленности. Во всех этих странах программы социальной помощи были разработаны с учетом единой и последовательной цели - как можно лучше охватить социальной помощью наиболее бедное население, при этом они проводят регулярный мониторинг выполнения этой цели. Все эти страны проводят оценки нуждаемости, которые выходят за пределы проверки уровня доходов и включают оценку имущества и других активов, а также перекрестную проверку информации. В целях повышения стимулов для предоставления достоверных сведений широко используются другие методы. Например, дееспособные лица в Албании и Румынии обязаны выполнять общественную работу в общине в качестве условия получения пособия. Это ослабляет стимулы для недобросовестной практики со стороны более обеспеченных лиц.

Недавно российские регионы (субъекты Федерации) получили большую независимость по управлению собственными программами социальной помощи и могут воспользоваться богатым мировым опытом для укрепления целевой направленности и эффективности своих программ. Многочисленные региональные пилотные программы будут способствовать естественному формированию передовой практики в России, которая может быть распространена на другие регионы. Повышение эффективности социальной помощи на региональном уровне поможет высвободить ресурсы, необходимые для реализации других приоритетных направлений бюджета.

Федеральному правительству должна быть отведена ключевая роль в стимулировании принятия таких программ на региональном уровне и создании основополагающей базы для адекватного мониторинга, взаимодействия между государственными органами (в том числе по обмену информацией) и проверки сведений. Такая инициатива по улучшению социальной помощи в полной мере соответствует общей цели развития бюджетирования ориентированного на результат в Российской Федерации. Социальная помощь является той частью бюджетирования ориентированного на результат, которая оказывает прямое влияние на сокращение бедности.