



## Системы социального обеспечения в странах с переходной экономикой

### Экономические результаты и бедность

Под странами с переходной экономикой обычно понимают страны, которые отошли или отходят от использования главным образом плановых принципов управления экономикой к рыночным системам, предусматривающим частную собственность на активы и наличие частных рыночных институтов. К этим странам относятся бывшие республики СССР, страны Центральной и Восточной Европы, имевшие тесные связи с СССР, а также страны Азии и Африки, в которых недавно были осуществлены рыночные преобразования разного масштаба, такие как Китай, Монголия и Вьетнам.

Несмотря на то, что страны с переходной экономикой, представленные республиками бывшего Советского Союза, во многом отличаются от стран Азии и Африки, а также имеют немало различий между собой (с точки зрения культуры, состояния экономики, размеров неформального сектора, исходного уровня начала перехода к рынку), негативные последствия демонтажа системы государственных предприятий ощущаются в них одинаково. Эти перемены усугублялись разрывом прежних торговых связей и потрясениями, которые пришлось испытать государственным бюджетам.

Совокупные последствия этих потрясений оказались очень существенными. Выросли бедность и безработица, снизилась заработная плата; появляющиеся частные фирмы старались выйти на конкурентоспособный уровень. К 1998 году 5,1 процент населения имели доходы ниже \$1 в день (по сравнению с 1,5 процентами в 1990 г.); в странах, где отмечался низкий уровень дохода и присутствовали конфликты, доля бедных в населении и неравенство были значительно выше.

Образовавшиеся уязвимые группы населения не всегда имели возможность воспользоваться

услугами, которые в значительной мере финансировались из средств государства. Усиление процессов урбанизации привело к росту давления на семьи и к дальнейшему ослаблению семейных связей и общественных механизмов поддержки (особенно в странах Азии). В Африке конфликты и серьёзное ухудшение условий торговли сделало процесс перехода для стран с низким уровнем дохода особенно сложным.

### Роль и действенность программ социального обеспечения

Для борьбы с бедностью и сокращения уязвимости используются три основных подхода.

Страны со средним уровнем дохода, более высокими темпами осуществления реформ, более значительными расходами и самыми низкими уровнями бедности в регионе. В этих странах социальные расходы (главным образом, денежные трансферты – детские пособия и программы государственного пенсионного обеспечения) – составляют около 15-20 процентов ВВП и являются важным источником дохода для подавляющего большинства домохозяйств. Вместе с тем на систему социальной помощи, основанную на принципе оценки нуждаемости, которая была введена на раннем этапе перехода, приходится очень небольшая доля социальных расходов.

Немногие страны стали использовать систему стипендий либо освобождения от платы за обучение, применяя вместо этого программы медицинского страхования с широким охватом и всеобщее бесплатное начальное и среднее образование. Дотированное предоставление благ, предполагающих частное потребление, носило ограниченный характер.

Ресурсы, выделяемые на пенсионное обеспечение, позволили сохранить социальную сплочённость

(необходимое условие для проведения реформ, обеспечивающих рост), но в то же время отрицательно сказались на предложении труда, привели к сокращению занятости, снижению темпов экономического роста и росту коэффициентов демографической нагрузки.

Расходы на здравоохранение и образование гарантировали доступ к социальным услугам и позволили снизить риск высокой стоимости медицинских услуг, провоцирующей бедность. Большинство расходов носили прогрессивный характер, однако они не были адресными, что обусловило высокие показатели утечки [в пользу небедных].

Безусловно, благодаря высоким расходам на социальное страхование в сочетании с детскими пособиями и небольшими по масштабам программами социальной помощи удалось предупредить бедность.

Страны со средним уровнем дохода, где темпы реформ были ниже, а показатели бедности существенно выше в сравнении со странами из первой группы. В этих странах расходы на образование и здравоохранение составляли схожий показатель – около 10 процентов, - но относительно больше средств шло на дотирование потребления домохозяйствами частных благ (жилья, коммунальных услуг и т.п.). Также в этих странах сохранялись многочисленные льготы определённым категориям лиц (напр., ветеранам войны), которые назначались не по адресному принципу и составляли от трёх до пяти процентов ВВП. В таких странах расходы на выплату детских пособий были не столь значительны, на пенсии выделялось лишь десять процентов ВВП, а на программы, основанные на оценке нуждаемости, средств практически не выделялось.

В указанных сложных системах в более выгодном положении оказывались жители городов, занятые в государственном секторе, за счёт сельских жителей. Многие виды пособий не являлись прогрессивными. Эти пособия в обязательном порядке вводились на общенациональном уровне, но их финансирование и проведение осуществлялись на местном уровне, и потому отстающие в экономическом отношении районы не могли их поддерживать.

Характер расходов в этих странах неэффективен как с точки зрения общего построения расходов на социальную защиту (слишком много выделялось на программы социального страхования, которые не улучшали положения бедных и создавали отрицательные стимулы для участия в рабочей силе), так и с точки зрения неудовлетворительной адресности. Хотя считалось, что имеющиеся административные возможности способны обеспечить адресность, данный механизм оказался непопулярным с политической точки зрения (за исключением программ детских пособий).

Страны с низким уровнем дохода, низким темпом проведения реформ и высокими значениями бедности. В этих странах, где потребности велики, а возможности недостаточны, размеры социальных расходов были самыми низкими (в относительном и абсолютном выражении). Из-за краха фискальных систем расходы на образование и здравоохранение в лучшем случае составляли три процента ВВП.

Во многих таких странах сохранился (на бумаге) тот же набор льгот и пособий в части социальной помощи, что и в соседних республиках бывшего СССР, имеющих более высокий уровень дохода, однако, учитывая дефицит финансирования, исполнялись лишь немногие из юридических обязательств. Для того, чтобы получить пособие (размер которого очень невелик), требуется значительное время; данное обстоятельство ограничивает участие в социальных программах. Там, где они предоставлялись, коммунальные субсидии (в форме снижения тарифов и списания просроченной задолженности) в основном были сосредоточены в крупных городах, и выгода от них поступала городским домохозяйствам.

Бедные домохозяйства не были защищены от высокой стоимости медицинских расходов и более высокой вероятности «сползания» в бедность. Основными механизмами выживания в сложившейся ситуации для бедных стали распродажа имущества, трудовая миграция и использование неформальных социальных трансфертов от родственников, членов клана и соседей.

Всего несколько стран (Армения, Косово и Албания) применяли эффективные системы обеспечения адресности при распределении иностранной помощи.

## Выводы и рекомендации

Из опыта стран с переходной экономикой можно сделать несколько выводов. Во-первых, в странах с более низкими темпами роста и средним уровнем дохода, где большинство бедных в настоящее время не относится к маргинальным группам и не подвержено социальному отторжению, а большинство кормильцев в домохозяйствах обладают определенными навыками и способны работать, бедность часто носит временный характер. В таких ситуациях следует направлять бюджетные средства на осуществление инвестиций, стимулирующих экономический рост, а не на поддержание дорогостоящих и сложных систем «компенсаций» и «льгот».

Во-вторых, целесообразнее было бы разрабатывать стратегии на основании существующих институтов и законов, даже если они не являются абсолютно совершенными и оптимальными. Наряду с этим властям следует рассмотреть возможность выведения ресурсов из программ социального страхования, переводя их в предоставление общих социальных услуг и инвестиционные программы.

Наконец, там, где социальные программы в странах со средним и низким уровнем дохода признаются необходимыми, могут потребоваться шаги, позволяющие сократить масштабы программ, которые приводят к растрате ресурсов или не обеспечивают адресность. Решению этой задачи могут служить следующие меры:

- Ужесточить критерии правомочности участия в программах, более широко применять адресные субсидии для социальных услуг и программ школьного питания, отменить те субсидии, в отношении которых невозможно обеспечить должную адресность.

- Более широко применять для обеспечения адресности механизмы, основанные на оценке нуждаемости, учитывая, что обеспечить её в странах с низким уровнем дохода и дефицитом административного потенциала сложнее.
- Обеспечить достаточное финансирование для программ социального обеспечения. При финансировании из местных бюджетов выигрывают более благополучные районы: более эффективные результаты достигаются при финансировании из национального бюджета.
- Требуется контролировать результаты программ и оценивать то, как влияют на положение семей (и особенно детей, относящихся к группам риска) изменения программ и введение новых подходов.

В ряде стран Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии в рамках осуществляемых в них программ удалось расширить охват и повысить адресность; кроме того, обеспечив достаточное финансирование, они показали, что возможно добиться сокращения бедности при относительно небольших затратах.

Сборник материалов Всемирного банка в сфере социального обеспечения населения служит источником практической информации для специалистов, занимающихся разработкой и внедрением программ социального обеспечения в разных странах мира. Читателям предлагается информация о передовой практике применительно к различным типам инструментов, обстановке в странах, темах и целевых группах, а также о современном представлении специалистов и практических работников относительно роли систем социального обеспечения в более широком контексте экономического развития.



Всемирный банк, Группа развития человеческих ресурсов  
Отдел социальных программ, подразделение социальной защиты  
<http://www.worldbank.org/safetynets>

Институт Всемирного Банка

Повышение знания и обучение для более лучшего мира