



Стимулы и роль институтов в осуществлении программ социального обеспечения

Институты могут определять действенность и эффективность программ социального обеспечения. Прекрасно разработанная программа может оказаться неудачной, если в ней не были учтены роли различных институтов и их интересов применительно к осуществлению и проведению данной программы.

Почему с реализацией социальных программ могут быть связаны особенные сложности?

Культурные и экономические условия неодинаковы, а это означает, что одна и та же программа будет осуществляться в разных частях страны по-разному, что может существенным образом влиять на её результаты. Кроме того, участники обычно не могут уйти из программы или обозначить свою обеспокоенность относительно того, как она осуществляется; при этом «поставщики» программы фактически приобретают подобие монопольной власти. Отсутствие конкуренции может привести к тому, что фактическое качество поступающих услуг будет отличаться от того, что планировалось разработчиками программы. Наконец, из-за отсутствия рыночных сигналов за работой «поставщиков» приходится постоянно следить и оценивать её. Такая обратная связь позволила бы директивным органам корректировать структуру программы и ход её выполнения во избежание нежелательных результатов; вместе с тем, необходимо, чтобы поставщики имели необходимые знания и возможности для поддержания и реализации таких коррективных действий.

Стимулы в осуществлении социальной программы/стратегии

Структура стимулов в дихотомии «спонсоры» (т.е. органы центрального правительства) и «поставщики», а также «поставщики» и потребители играет весьма важную роль в успехе программ социального обеспечения.

«Поставщики» и «спонсоры». Оплата труда отдельных «поставщиков» может представлять собой определённую проблему. Во многих развивающихся странах оклады государственных служащих обычно гораздо ниже рыночной заработной платы в частном секторе, и с её выплатой возможны длительные задержки из-за нехватки средств в бюджете или неудовлетворительного управления. Использование такой схемы для оплаты работы «поставщиков» может привести к ослаблению мотивации, росту коррупции и уменьшению ресурсных возможностей, поскольку что хорошо подготовленные специалисты предпочитают работу в частном секторе.

На институциональном уровне (напр., между структурами центральных органов власти и местного самоуправления) определённые стимулы могут обеспечиваться благодаря некоторым деталям финансирования. Для предоставления таких средств центральное правительство располагает тремя видами дотаций, каждый из которых предусматривает различный вид стимулов.

Таблица 1. Разные способы финансирования из национального бюджета программ, осуществляемых на местном уровне

<p>Подушная дотация: фиксированная сумма из расчёта на одного участника программы, предоставляемая местным «поставщикам»</p>	<p><i>Неограниченная:</i> Центральный бюджет покрывает все расходы, связанные с программой. Это может побудить местного «поставщика» к максимизации произведённого результата независимо от стоимости. В такой ситуации единственным рычагом влияния на программу для центральных властей является тщательная разработка правил программы, контроль и надзор за её результатами.</p>	<p><i>Ограниченная:</i> Центральный бюджет покрывает все расходы, связанные с программой, до определённого уровня. Эта мера позволяет сдерживать расходы центрального бюджета, однако охвачены могут быть не все лица, имеющие право на участие в программе.</p>
<p>Блочный грант/ дотация: фиксированная сумма, которая переводится в местный бюджет для дополнения имеющихся ресурсов</p>	<p><i>Безусловный:</i> Центральные власти не предусматривают каких-либо требований к местным самоуправлениям относительно использования средств, чем фактически достигается увеличение средств, которыми располагают местные «поставщики».</p>	<p><i>Условный:</i> Центральные власти требуют от местных поставщиков использовать средства исключительно в целях программ социального обеспечения.</p>
<p>Долевая субсидия: централизованная финансовая помощь, размер которой соответствует определённой доле расходов на местном уровне</p>	<p><i>Неограниченная:</i> Любой уровень расходов местных «поставщиков» дополняется средствами центрального бюджета, т.е. фактически центральные власти теряют контроль над своим бюджетом.</p>	<p><i>Ограниченная:</i> Центральные власти дополняют расходы местных «поставщиков», выделяя средства в соответствии с установленной долей своего участия до определённого максимального значения. Такой подход требует очень тщательной проработки, так как коэффициент участия и максимальное значение будут определять то, как местный «поставщик» будет осуществлять расходы.</p>

«Поставщики» и потребители. Успеха добиться сложно, если потребители не знают о наличии программы социального обеспечения, если они (или ответственные за её проведение) не понимают её сути, или если издержки, связанные с участием в программе, превышают выгоды. Здесь можно посоветовать (1) чётко указать ответственность за «рекламу» программ, (2) не усложнять административные правила и (3) при разработке программы учитывать издержки, которые будут возникать при обращении за пособиями в рамках этой программы.

Коррупция. Степень коррупции не только определяет результаты программы, но и зависит от того, как построена программа. Наиболее действенный способ борьбы с коррупцией может быть связан не с введением дополнительных правил и норм, но с упрощением положений программы и её осуществления (т.е. минимизацией количества административных уровней, через которые проходят средства). Коррупционное поведение можно сделать менее привлекательным, проведя повторный анализ правомочности участия в программе, а также осуществляя регулярный мониторинг и надзор.

Институциональные структуры и реализация программ

Успех программы социального обеспечения может определяться существующими институциональными факторами.

Страны с ограниченным институциональным потенциалом. В условиях дефицита административных возможностей можно следовать одной из следующих трёх стратегий:

1. Ввести в программы ограничения. Вместо того, чтобы создавать оптимальную программу, используйте программу «попроще», смиряясь с её недостатками. Так, может оказаться целесообразнее остановиться на пособии более «всеобщего» характера и «закрывать глаза» на некоторые утечки средств, нежели чем пытаться осуществить программу, обеспечивающую прекрасные показатели адресности, но при этом выдвигающую значительные требования с точки зрения информационного обеспечения и кадрового потенциала.
2. Привлекать структуры центрального правительства. Там, где административные возможности местных самоуправлений низки, успешно начать реализацию программы могут представители центральных органов управления; затем, по мере наращивания местного потенциала, ответственность за программу можно передавать нижестоящим уровням управления.
3. Вовлекать население/общественность. Привлечение населения/общественности к разработке и (или) осуществлению программ социального обеспечения позволяет сформировать соответствующую заинтересованность. Благодаря этому можно повысить результаты программы, однако в этом случае необходимо тщательно оценить имеющиеся общественные структуры.

Страны, где институты находятся в стадии становления. В странах, где некоторые звенья

бюрократического аппарата функционируют адекватно, целесообразными могут оказаться следующие варианты:

1. Обеспечивать адресность на основании географического критерия. Адресование по географическому принципу обычно сопряжено с относительно меньшими административными и экономическими издержками. Утечки можно ограничить, работая с районами, для которых характерна высокая распространённость бедности, и опираясь на общественные структуры при обеспечении адресности.
2. Привлекать частных подрядчиков. Хотя данный вариант требует регулирования и мониторинга со стороны государства, привлечение частных подрядчиков и общественных организаций к осуществлению программ социального обеспечения может стать весьма эффективным подходом.

Страны с развитыми институтами. Наиболее сложными задачами в странах с хорошо развитыми институтами обычно оказываются следующие:

1. Набор программ и их «отладка». При наличии большого количества весьма сложных программ чрезвычайно важно определить «верный» набор программ и сократить масштабы дублирования и противоречий между ними. Центральная роль в решении этой задачи принадлежит регулярному мониторингу и оценке.
2. Степень передачи полномочий. Структуры местного самоуправления могут быть лучше информированы и подотчётны перед своими гражданами. Тем не менее, для того, чтобы передавать некоторые полномочия стратегического характера, требуется не только наличие определённого потенциала на местном уровне, но и прямой чётко оформленный договор между органами управления центрального и местного уровней.

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.

