



## Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

### Стимулы и роль институтов в осуществлении программ социального обеспечения

**Крис де Небург**

**Июнь 2002 г.**

Отдел Социального Обеспечения Населения

Отдел Человеческого Развития

Всемирный банк

Сборник материалов по вопросам социального обеспечения населения не являются официальными публикациями Всемирного банка. Они представляют первичные и недоработанные результаты анализов, которые служат для стимулирования дискуссий и комментариев; в цитации и использовании данной работы необходимо взять в учет, что информация в данной работе относится вопросам, изложенным в ней. Заключение, интерпретации, и заключения, изложенные в данной работе принадлежат исключительно авторам, и не должны относиться в какой-либо форме ко Всемирному банку, его присоединенным организациям или членам Совета Исполнительных Директоров или странам, которых они представляют.

Бесплатную копию данной работы можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты, по адресу: World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA. Тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org), или на веб-сайте по адресу: <http://www.worldbank.org/sp>.

**Сборник материалов по вопросам социального обеспечения**

**Стимулы и роль институтов в осуществлении  
программ социального обеспечения**

*Крис де Небург*

Июнь 2002 г.

Изложенные в настоящем исследовании факты, их трактовка и выводы выражают только точку зрения автора(ов) и не должны приписываться Всемирному банку и входящим в него организациям, а также членам Совета исполнительных директоров или тем странам, которые они представляют.

## Сборник материалов по вопросам социального обеспечения

Сборник материалов Всемирного банка по вопросам социального обеспечения населения служат 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. Материалы, включённые в сборник, проходят экспертную оценку с целью обеспечения надлежащего качества, однако формат работы над Сборником гибок и позволяет своевременно отражать важные события в этой сфере.

Данный сборник служит дополнением к учебным материалам ежегодного курса по проблемам социального обеспечения, проводимого в Вашингтоне, О.К., а также к ряду других курсов, предлагаемых Всемирным банком. Составление данного сборника материалов по вопросам социального обеспечения и организация указанного ежегодного курса обеспечиваются совместно подразделением социальной защиты Отдела социальных программ и Институтом Всемирного банка (ИВБ). Институт Всемирного банка также регулярно проводит специализированные региональные курсы в формате дистанционного обучения.

Более подробную информацию о материалах, включённых в данный Сборник, можно получить в Консультационной службе по вопросам социальной защиты (тел.: (202) 458-5267, факс: (202) 614-0471, адрес электронной почты: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org)). Экземпляры материалов, включённых в Сборник по вопросам социального обеспечения, можно получить в электронном формате по адресу: [www.worldbank.org/poverty/safety](http://www.worldbank.org/poverty/safety). На данном веб-сайте также по мере поступления размещаются переводы данных материалов. Информацию о курсах ИВБ, посвящённых вопросам социального обеспечения, можно получить на сайте: <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

### Материалы, представленные в Сборнике по вопросам социального обеспечения на апрель 2002 года<sup>1</sup>

Тема	Автор
<b>Программы</b>	
Денежные трансферты	Tabor
Продовольственные программы	Rogers and Coates
Ценовые и налоговые субсидии	Alderman
Льготный порядок оплаты услуг в области здравоохранения	Bitran and Giedion
Льготный порядок оплаты жилья и отопления	Katsura and Romanik
Общественные работы	Subbarao
Микрокредитование и неформальное страхование	Sharma and Morduch
<b>Общие вопросы</b>	
Общий обзор	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Децентрализация	de Neubourg
Адресность	Coady, Grosh and Hoddinott
Оценка	Blomquist
Политическая экономия	Graham
Определение уровня государственных расходов	Besley, Burgess, Rasul
Гендерные вопросы	Ezemenari et al
Обеспечение адресности силами местных сообществ	Conning and Kevane
<b>Условия, присутствующие в стране / Целевые группы</b>	
Страны с очень низким уровнем дохода	Smith and Subbarao
Страны с переходной экономикой	Fox
Пенсии, не связанные с отчислениями	Grosh and Schwarz

<sup>1</sup>Перечень материалов, включённых в Сборник, может периодически меняться.

## **Выдержка**

Институты играют важную роль в создании и осуществлении социальных программ вообще и программ социального обеспечения в частности. В данной работе представлено положение, согласно которому важнейшим фактором, влияющим на успех программ, являются те стимулы, которые предоставляются заинтересованным сторонам и участникам посредством институтов. В работе приведён критический анализ того воздействия, которое оказывают различные структуры стимулирования, существующие в отношениях между «поставщиками» и спонсорами программы, а также между «поставщиками» и потребителями. В качестве иллюстраций используются примеры из опыта развитых и развивающихся стран. Затем, с учётом такого воздействия стимулов, рассматриваются возможные варианты осуществления программ социального обеспечения в трёх различных институциональных обстановках, - ограниченного институционального потенциала, ситуации его начального становления, а также при более высокой степени его развития.

# Содержание

<b>I. Введение</b> .....	5
<b>II. Природа социальных программ</b> .....	7
Структура программы в теории.....	7
Разработка систем социального обеспечения в реальных условиях.....	7
<b>III. Стимулы в осуществлении социальной политики</b> .....	8
Поставщики и их спонсоры.....	8
Поставщики и потребители.....	17
<b>IV. Институциональные структуры и осуществление программ</b> .....	19
Страна с ограниченным институциональным потенциалом.....	19
Страна, где институты находятся в стадии становления.....	21
Страна с развитыми институтами .....	24
<b>V. Обобщение</b> .....	26
Стимулы и разработка программ социального обеспечения.....	26
<b>Библиография</b> .....	29
<b>Врезки</b>	
Врезка 1. Схема финансирования и стимулы в Нидерландах.....	12
Врезка 2. Участие частного сектора в Программе организации школьного питания (Programma de Alimentacion Escolar) в Уругвае.....	23
<b>Рисунки</b>	
Рисунок 1. Блочный грант/дотация (условный и безусловный) .....	13
Рисунок 2. Неограниченная доленая субсидия .....	14
Рисунок 3. Ограниченная категориальная доленая субсидия .....	15

# Стимулы и роль институтов в осуществлении программ социального обеспечения

*Крис де Небург, Университет Маастрихта, Нидерланды<sup>1</sup>*

## I. Введение

Лучшим способом оценки действенности и эффективности какой-либо социальной программы будет знакомство с её результатами. Например, достигает ли программа предполагаемых реципиентов, или выгоды от неё получают и другие группы? Достаточно ли предоставляемые выплаты покрывают нужды бенефициаров? Охватывает ли она значительную часть тех, кто требует помощи? Существуют ли другие программы с похожими целями и характеристиками? Нередко ответы на эти вопросы зависят от тех стимулов, которые имеют соответствующие заинтересованные стороны и участники; стимулы эти формируются институтами, которые занимаются разработкой и осуществлением программы, а также надзором за ее реализацией. В последнее время директивные органы и аналитики всё чаще приходят к пониманию того, что на итоги социальной политики влияет та институциональная среда, в которой она осуществляется.

Стимулы проявляются в самых различных формах. Они могут выступать в виде издержек для участников (в том числе - финансовых издержек, потери сил, времени, «эффекта клейма», утраченных возможностей). Стимулы могут быть представлены в виде выгод - денег, продвижения по службе, власти. Кроме того, они влияют на поведение всех, кто участвует в разработке, реализации и использовании социальных программ, включая разработчиков, органов власти национального и местного уровней, а также бенефициаров программ.

В данной работе мы будем рассматривать стимулы и роль институтов в осуществлении базовых программ социального обеспечения (в отличие от социальных программ вообще). Меры социального обеспечения предполагают предоставление денежной или натуральной помощи или содействуют бедным и уязвимым группам общества в получении доступа к базовым социальным услугам. Программы социального обеспечения включают в себя, например, программы денежных и натуральных трансфертов, субсидии, общественные работы, адресные программы человеческого развития, программы обеспечения продовольствия и организации питания, а также льготы по оплате услуг. Хотя многие аспекты, представленные в

---

<sup>1</sup> Данная работа была написана в сотрудничестве с Каем Бухольцем (Kai Bucholtz), который проводил исследование практики передачи полномочий нижестоящим структурам в законодательном порядке в США, и Кристин Вейганд (Christine Weigand), подготовившей эмпирические примеры. Я благодарен за полезные замечания Джону Бломквисту, Маргарет Грош, Луизе Фокс, Азедину Орги и Ланту Притчетту, которые познакомились с материалом. Их критические замечания помогли существенно улучшить формулировки в данной работе; за все сохранившиеся в ней ошибки я несу ответственность сам.

данной работе, применимы и к другим областям социальной политики, основное внимание будет уделено системам социального обеспечения.

В Части II анализируется природа программ социальной политики; показаны те характеристики, из-за которых возникают особые проблемы при разработке социальной политики и систем социального обеспечения. Часть III посвящена роли стимулов в осуществлении программ социального обеспечения, причём особое внимание уделяется тем способам, которыми можно устранить потенциальное противоречие в стимулах между «поставщиками» программы и её спонсорами с одной стороны, и бенефициарами – с другой. В Части IV показана роль существующих институциональных структур и потенциала с точки зрения осуществления программ; представлены варианты формирования институтов и стимулов, исходя их трёх гипотетических примеров стран, обладающих разной степенью административного потенциала. Часть V обобщает представленные соображения.

## **II. Природа социальных программ**

*Совершенной* институциональной структуры для программы социального обеспечения не существует. Вместе с тем, многое зависит от деталей. Незначительные изменения в стимулах, предоставляемых потребителям/бенефициарам и тем, кто отвечает за управление и принятие решений, могут существенно повлиять на результаты, эффективность и действенность программы.

Все социальные программы требуют, чтобы определённые дискреционные полномочия и обязанности были переведены с центрального уровня принятия решений на места. В этом контексте институциональная структура программ социального обеспечения определяет стимулы для всех участников, включая законодателей на центральном и местном уровнях, местных управленцев, органов мониторинга, а также потребителей/бенефициаров. Таким образом, структура стимулов имеет решающее влияние на вероятность успеха или неудачи программы.

### ***Структура программы в теории***

Институциональные стимулы и вопросы институциональной структуры важны для всех областей стратегии. Например, относительно простой закон о превышении скорости на дороге требует институциональной структуры так же, как и программа социального обеспечения. Кто-то должен определить цели, как с точки зрения скорости, так и последствий её снижения. Необходимо определить имеющие юридическую силу указатели (дорожные знаки и скоростные полосы) и положения правоприменения (использование радаров и контроль со стороны полиции), равно как и механизм сбора штрафов и роль судебной системы. Результаты и последствия сравнительно просто отслеживать (с точки зрения фактической скорости движения, количества нарушений и ДТП), а возможности для мошенничества или коррупции

легко вскрываются. Все эти вопросы необходимо решать при разработке новых положений, ограничивающих скорость передвижения.

Те же вопросы общего характера требуется рассматривать и при разработке социальной политики. Однако здесь процесс оказывается гораздо более сложным, так как предоставлять услуги в социальном секторе (особенно услуги, предназначенные бедным) по определению непросто. В идеальной ситуации процесс от разработки до успешной реализации включает в себя семь основных этапов: (i) определение целей стратегии, (ii) определение инструментов стратегии, (iii) обеспечение финансирования, (iv) апробация, (v) реализация, (vi) проверка, (vii) мониторинг и оценка.

### ***Разработка систем социального обеспечения в реальных условиях***

В идеальном мире социальная программа работала бы точно так, как она была разработана. Но мир не идеален. Совершенных программ не существует точно так же, как не существует и совершенных институтов. Имеется по меньшей мере три основных причины, по которым особенно сложно осуществлять программы социального обеспечения: (i) неоднородность предоставления услуги; (ii) ограниченное число конкурентов, предоставляющих услугу; (iii) сложность адаптации и корректировки структуры программ во время их осуществления.

*Неоднородность.* Социальные программы в большей степени, нежели любые другие, используют для предоставления услуг непосредственно на местах местных «поставщиков» (физических лиц или небольшие группы физических лиц). Этим «поставщикам» нередко приходится ежедневно работать изолированно и практически без надзора, при этом в большинстве случаев программу необходимо проводить в различных географических, социальных и экономических условиях, характерных для разных частей страны. Этнические, религиозные, экономические и организационные характеристики населения могут существенно меняться и влиять на эффективность проведения программы. Например, из-за структуры или религиозной принадлежности семьи может измениться определение понятия «домохозяйство». Также возможно, что на определение дохода или бедности будет влиять региональные ценовые «ножницы», отражающие относительную редкость определённых товаров, или различия в альтернативной стоимости.

*Отсутствие конкуренции.* Конкурентные рынки для предоставления социальных услуг создать непросто, а формировать искусственную конкуренцию для того, чтобы повысить качество работы «поставщиков», очень сложно. Потребители/бенефициары не могут выразить своё недовольство, оставив программу; даже возможности выразить своё мнение у них ограничены. В результате они не могут производить сигналы, необходимые для работы рынков. Это означает, что «поставщики» могут располагать определённой монопольной властью и не оказывать услуги в соответствии с требованиями, заложенными разработчиками программы.

*Отсутствие возможности корректировки.* Из-за отсутствия таких «автоматических сигналов», за работой «поставщиков» приходится постоянно следить, а это может оказаться сложным и дорогостоящим. Но даже если подобный мониторинг осуществляется, «поставщики» программы и директивные органы должны иметь возможность корректировать её структуру и ход выполнения во избежание нежелательных результатов. Однако для этого у них часто нет стимулов или возможностей. Для того, чтобы работать результативно,

- «Поставщики» должны располагать подробной информацией о программах и понимать их смысл, политическую желательность и то, насколько общество принимает эти программы. Они должны быть убеждены в том, что программа по природе своей хороша и законна, и что их усилия важны для общества.
- «Поставщики» также должны обладать техническими знаниями и оборудованием для выполнения своей работы. Например, если в социальной программе используется сложная анкета для выяснения средств к существованию, которыми располагает домохозяйство, «поставщики» должны пройти подробный инструктаж по её применению. Речь идёт не только о техническом инструктаже; необходимо, чтобы «поставщики» также умели разумно руководствоваться собственными выводами; а также
- «Поставщики» должны быть подготовлены так, чтобы понимать важность определённых правил в свете необходимости равного подхода ко всем гражданам. Кроме того, их необходимо обучить тому, как решать неизбежные проблемы злоупотреблений, мошенничества или нецелевого использования средств, которые могут стать следствием неудовлетворительных правил.

### **III. Стимулы в осуществлении социальной политики**

«Поставщики» и чиновники ничем не отличаются от других должностных лиц и работников в других организациях. Их поведение в значительной степени зависит от тех стимулов, которые им предоставлены. Разработка таких стимулов – важный элемент в управлении социальными программами. В данном разделе мы рассматриваем два основных институциональных механизма, влияющих на реализацию программ социального обеспечения: тот, что воздействует на отношения между «поставщиками» и спонсорами программы, и тот, что воздействует на отношения между «поставщиками» и потребителями/бенефициарами.

#### ***Поставщики и их спонсоры***

К отношениям между «поставщиками» услуги на местном уровне и их спонсорами (обычно это центральное правительство) относятся два вида финансовых стимулов: личная и институциональная финансовая заинтересованность. Главным образом, они связаны со структурой оплаты труда «поставщиков» и более масштабными механизмами финансирования программы соответственно.

*Личная финансовая заинтересованность.* Определение размера оплаты труда поставщиков социальных услуг – тема, вокруг которой ведётся немало споров. Основная трудность заключается в том, что практически невозможно выделить предельный вклад каждого отдельного человека в окончательный результат, а это, в свою очередь, не позволяет получать прямую выгоду. Столь же непросто дать количественное выражение важности конкурентоспособной заработной платы, продвижению по службе и стабильности карьеры для улучшения результатов работы чиновников.

Можно предположить, что простейшим решением было бы установить размеры оплаты труда поставщиков в соответствии с существующей сеткой должностных окладов государственных служащих. Такой подход может быть эффективным во многих развитых, но не развивающихся странах. Потенциальная проблема связана с тем, что оклады государственных служащих обычно гораздо ниже рыночной заработной платы в частном секторе, которую получают люди с аналогичными навыками и квалификацией (а иногда она бывает даже ниже прожиточного уровня). Кроме того, даже скромная заработная плата госслужащих часто не выплачивается из-за нехватки средств в бюджете или неудовлетворительного управления.

Проблема с такими различиями в оплате труда заключается в том, что в программах предоставления социальных услуг будут желать работать только наиболее квалифицированные специалисты (или, в исключительных случаях, энтузиасты). В конечном итоге это приведёт к утрате поставщиками возможностей и/или мотивации для проведения программы должным образом. У поставщиков даже могут появиться стимулы к тому, чтобы искать заработок «на стороне» или забирать часть средств программы себе или своим семьям и друзьям. Такой эффект можно несколько ослабить, если подкреплять заработную плату нефинансовым вознаграждением (доступом к услугам (напр., здравоохранение, жильё) по более низкой цене или льготами (напр., отпуск по уходу за ребёнком или досрочный выход на пенсию)), или предусмотреть для государственных служащих премии или прямой (легальный) доступ к благам. Решить проблему слишком низкой оплаты труда с помощью институциональных стимулов, которые имеет отдельно взятая социальная программа, зачастую невозможно. Тем не менее, этот вопрос можно и необходимо по возможности рассматривать на уровне стратегии в целом. Напр., одним из вариантов, который применяли в развивающихся странах, стало предоставление социальных услуг частным сектором.

*Институциональная финансовая заинтересованность.* Социальные программы и положения о социальном обеспечении необходимо финансировать. В то время как в некоторых случаях общественные блага могут частично оплачиваться с помощью платы за пользование (напр., общественный транспорт), в программах социального обеспечения это невозможно. Это означает, что системы социального обеспечения и большинство социальных программ необходимо финансировать за счёт налогов. При этом возникает целый ряд вопросов, которые необходимо предусмотреть при разработке институциональной базы программы:

- На каком уровне следует взимать налоги?

- Каким образом будут определяться совокупные бюджеты?
- На каком уровне будут приниматься отдельные решения о выделении средств?

На каждый из этих вопросов есть по два ответа: решения принимаются либо на национальном (центральном), либо на субнациональном (местном) уровне. Всё чаще в развивающихся странах решения принимаются на местном уровне, но при этом сложно применять такие механизмы финансирования, которые обеспечивали бы покрытие расходов программы и создавали бы стимулы для местных самоуправлений к устойчивому расходованию средств, которые часто не располагают полномочиями по сбору налогов.

В странах, где власти нижестоящего уровня могут взимать налоги, подвижные базы налогообложения (напр., налог на доход или прирост капитала) используются редко. Во-первых, более бедные регионы собирают налогов меньше, чем более богатые, хотя они требуют более значительной государственной поддержки. Эту проблему решают с помощью так называемых «выравнивающих субсидий»: цель - выровнять условия в разных регионах, но эта задача непростая и редко приводит к удовлетворительным результатам с точки зрения бедных регионов. Как правило, такие выравнивающие платежи осуществляются на основании определённой формулы, которая включает в себя один или несколько из следующих критериев: подушный доход, численность населения, уровень бедности (или «потребность») и налоговая база. В своей работе Alderman (1999, стр.4) говорит о том, что для успешного охвата бедных регионов национальному правительству нужно «получить именно ту информацию, которую, согласно теории о децентрализации, оно получает неэффективно». Вторая проблема с использованием подвижных налогов заключается в том, что регионы могут вступить в «налоговую конкуренцию», приводящую к ещё большему неравенству между ними.

Налоговые власти нижестоящего уровня главным образом используют неподвижные налоговые базы, включая налоги на землю и недвижимость. Однако, применение таких баз нередко требует, чтобы центральное правительство направляло местным самоуправлениям или «поставщикам» часть дохода от прогрессивных национальных налогов для покрытия дефицита доходов. Этот дефицит можно устранить, введя модель «совместного участия в доходах», согласно которой регионы получают некую фиксированную долю центральных поступлений, размер которой определяется такими факторами, как численность населения и измеренные потребности. Другой вариант решения этой проблемы предусматривает «совместное использование налоговой базы». При этом центральное правительство облагает доходы налогом на национальном уровне, а местным властям позволено облагать ту же базу в своих целях. Однако, если эти механизмы налогообложения не привязаны к распоряжениям или стратегическим целям центрального правительства, нет оснований полагать, что деньги пойдут на социальные программы. Поэтому для финансирования социальной политики или программ социального обеспечения указанные подходы обычно не используют.

В отличие от этого, центральное правительство может создавать дотационные схемы, в которых оно предоставляет централизованную финансовую помощь местным самоуправлениям на условной или безусловной основе. Во многих развивающихся странах, где на местном уровне отсутствует налоговый потенциал, а социальные программы осуществляются именно на местах, дотации из центрального бюджета являются единственным источником финансирования (важнейшая проблема нехватки средств). Директивные органы располагают для предоставления финансирования тремя основными моделями: неограниченные подушные дотации, блочные гранты/дотации и долевые субсидии. Каждая модель содержит собственные финансовые стимулы для местных поставщиков услуг.

При использовании *неограниченных подушных дотаций* местные поставщики услуг в рамках социальной программы получают финансирование в виде дотаций, поступающих из одной государственной структуры, обычно министерства. Эти дотации в свою очередь финансируются за счёт налоговых поступлений или обязательных взносов. Подушная дотация покрывает все расходы на местном уровне. Один из популярных вариантов данной модели предполагает финансирование стоимости администрирования программы как процент от стоимости социальной услуги/выгоды плюс некий размер фиксированных издержек, а средняя стоимость из расчёта на бенефициара устанавливается заранее центральным правительством.

Используя неограниченные подушные дотации, местный поставщик заинтересован в максимизации выпуска и не обращает внимания на издержки. Сравним программы всеобщих категориальных пособий с программами пособий, предоставляемых на основании оценки нуждаемости. В первом случае (напр., детские пособия, выдаваемые попечителю/родителям всех детей в стране) пособие предоставляется на основании единственного простого критерия, который легко использовать, и который затрудняет мошенничество (хотя и не устраняет его возможность полностью). Во втором случае, когда решения о предоставлении пособия основаны на относительно сложных критериях, и поставщикам приходится делать собственные суждения, к предоставлению подходят не так жёстко. Поскольку поставщики не имеют финансовой заинтересованности в сокращении расходов программы, они могут предоставлять пособия в «пограничных» случаях, чтобы увеличить объём проделанной работы и количество охваченных программой. Это – не коррупция; поставщик всего лишь рационально реагирует на те стимулы, которые заложены в институциональной структуре программы.

В литературе, посвящённой страхованию, это явление называют «схемой оплаты третьей стороной». Две стороны (поставщик и бенефициар) принимают решение, оплата которого возлагается на третью сторону. В таких условиях третья сторона может повлиять на такие решения лишь двумя способами: во-первых, установив определённые правила, и, во-вторых, отслеживая и проверяя те результаты, к которым приводят принятые решения. Если центральное правительство решит использовать неограниченную подушную дотацию, то ему следует очень внимательно относиться к структуре программы во всех её аспектах, особенно в части действенного мониторинга и проверки.

Центральное правительство может предпочесть иную схему, свободную от такой проблемы, - блочный грант/дотацию или долевую субсидию (обе рассматриваются ниже). Напр., Врезка 1 содержит пример действий в области финансирования, которые недавно были приняты в Нидерландах, чтобы решить вопрос заинтересованности местных поставщиков в базовой программе социального обеспечения.

### **Врезка 1. Схема финансирования и стимулы в Нидерландах**

Базовая система социального обеспечения в Нидерландах (*Algemene Bijstandswet*) осуществляется через департаменты социальных услуг, имеющиеся в каждом из местных муниципалитетов. До 2001 г. 90 процентов финансирования деятельности этих департаментов поступало в форме неограниченных подушных дотаций от национального правительства. Остальные 10 процентов средств покрывались за счёт блочного гранта из Национального фонда муниципалитетов (*Gemeentefonds*).

Рабочая группа, анализировавшая работу системы, пришла к выводу о том, что финансовые стимулы, созданные для муниципалитетов, создают недостаточную мотивацию к сокращению числа бенефициаров (посредством сокращения числа выдаваемых новых пособий, либо обеспечения стимулов для бенефициаров к выходу из программы социального обеспечения). Причина заключалась в том, что муниципалитеты не несли затрат, связанных с предоставлением услуг, и не вознаграждались в случае экономии и повышения эффективности программы.

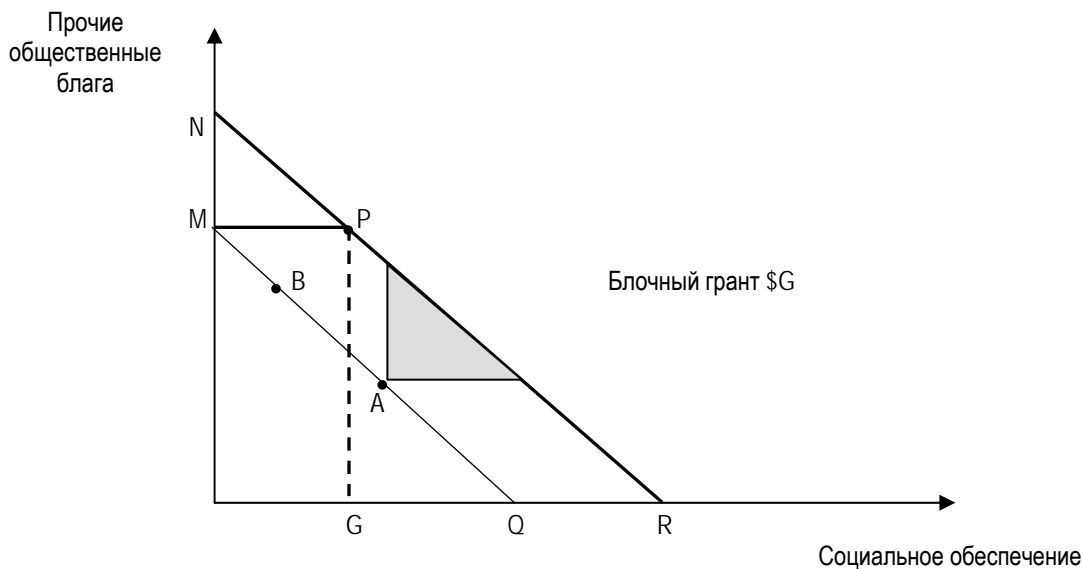
В январе 2001 г. вступил в действие новый механизм финансирования: доля средств с центрального уровня, идущих на покрытие стоимости социальных услуг, сократилась до 75 процентов; эти деньги по-прежнему предоставлялись в виде неограниченной подушной дотации. Оставшиеся 25 процентов приняли форму блочного гранта/дотации. Однако правила составления бюджета были изменены таким образом, что муниципалитет, израсходовавший менее 25 процентов, содержащихся в бюджете, мог использовать остаток средств для реализации собственных программ социальной помощи и общественных работ или для финансирования других местных инициатив. Первоначальные данные говорят о том, что теперь муниципалитеты более активно содействуют бенефициарам в уходе из программы социального обеспечения и поиске работы.

Как показал Oates (1994), блочные гранты/дотации успешно сочетают цели смягчения для местных самоуправлений фискального бремени, связанного с осуществлением программ, и ограничения конкуренции на местном уровне за дефицитные налоговые ресурсы. Блочные гранты/дотации обычно включают в себя фиксированную сумму, которая переводится в местный бюджет для дополнения имеющихся ресурсов; такая дотация носит условный, либо безусловный характер. В отличие от неограниченных подушных дотаций, центральные власти могут лучше контролировать расходы программы и обеспечивать целевое использование средств местными поставщиками услуг.

Потенциальные результаты в отношении расходов и различия между условными и безусловными дотациями представлены в графическом виде на рисунке 1. Пусть местные директивные органы могут потратить средства на социальное обеспечение или на «прочие общественные блага» (напр., парки, транспорт, культуру); сумма расходов выражена в долларах. Исходное бюджетное ограничение

представлено как MQ. Во избежание путаницы, кривые безразличия не показаны. Допустим, местное самоуправление выбирает способ использования средств, показанный точкой А.

**Рисунок 1. Блочный грант/дотация (условный и безусловный)**



Безусловный блочный грант/дотация в размере  $\$G$  ( $=QR=MN$ ) представлен смещением графика бюджетного ограничения вправо вверх, - от MQ к NR. Как отмечено в Gramlich (1977), обычно ожидается, что потребление обоих благ («нормальных благ» на языке экономистов) будет расти с доходом, и значения эластичности дохода будут лежать в пределах от 0 до 1.

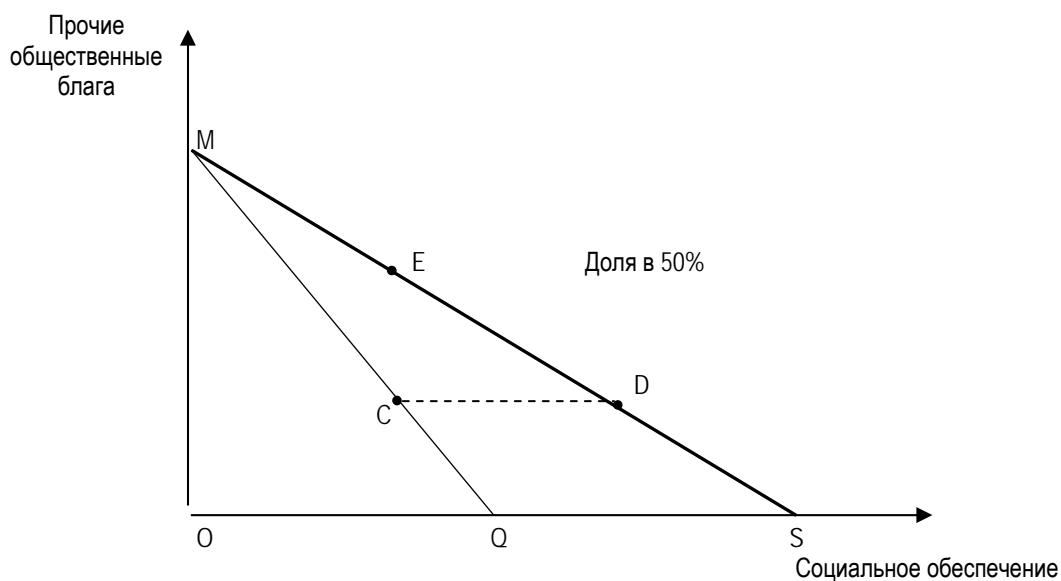
Это условие означает, что расходы после получения гранта/дотации будут расположены где-то на графике NR и ограничиваться конечными точками заштрихованного треугольника вверху справа от исходной точки А. Поэтому расходы на социальное обеспечение увеличиваются на положительное значение, меньшее, чем размер гранта, и фактическое увеличение зависит от эластичности этих двух благ по доходу.

Если центральное правительство предоставляет тот же грант/дотацию  $\$G$  при условии, что он должен пойти только на социальное обеспечение, новое бюджетное ограничение будет представлено на рисунке 1 уже не NR, а MPR. При таком гранте минимальные расходы на социальное обеспечение ( $\$G$ ) гарантированы, так как до точки Р местные власти считают социальное обеспечение бесплатным благом. Если местные власти будут по мере роста дохода тратить на оба блага больше средств, то при любом варианте блочного гранта/дотации итоги будут одинаковыми, - это показано точками на графике NR в границах, заданных треугольником.

Вместе с тем, если местное самоуправление при росте дохода не будет увеличивать расходы на социальное обеспечение (социальное обеспечение – «ущербное благо»), то введение условий может оказать решающее воздействие на уровень предоставляемых услуг. Например, если средства, выделяемые местными властями до получения гранта, представлены на рисунке 1 точкой В, а социальное обеспечение является ущербным благом, то безусловный грант/дотация \$G может обусловить новое значение выделяемых средств, представленное точками на графике NR левее точки Р. При этом безусловный блочный грант/дотация приведёт к *уменьшению* общих расходов на социальное обеспечение в регионе. Применение условного гранта/дотации переместит значение расходов в точку Р, - таким образом, гарантируется, что на социальное обеспечение расходуется по меньшей мере \$G.

Альтернативой блочным грантам/дотациям являются *долевые субсидии*. Они представляют собой централизованную финансовую помощь, размер которой соответствует определённой доле расходов на местном уровне. Долевые субсидии могут использоваться только в том случае, если местные власти располагают самостоятельностью в расходовании средств (и сборе доходов). В ситуациях, когда имеются экстерналии или «перетекание выгод» в другие регионы, теоретически данный инструмент предпочтительнее, чем блочные гранты. Применение долевых субсидий изменяет предельную стоимость социальных расходов для местных властей. В отличие от блочных грантов/дотаций, которые действуют через эффект дохода, действие долевых субсидий ощущается через эффект цен. Такие субсидии могут быть как неограниченными, так и ограниченными. Общая структура обоих типов этих субсидий представлена на рисунках 2 и 3.

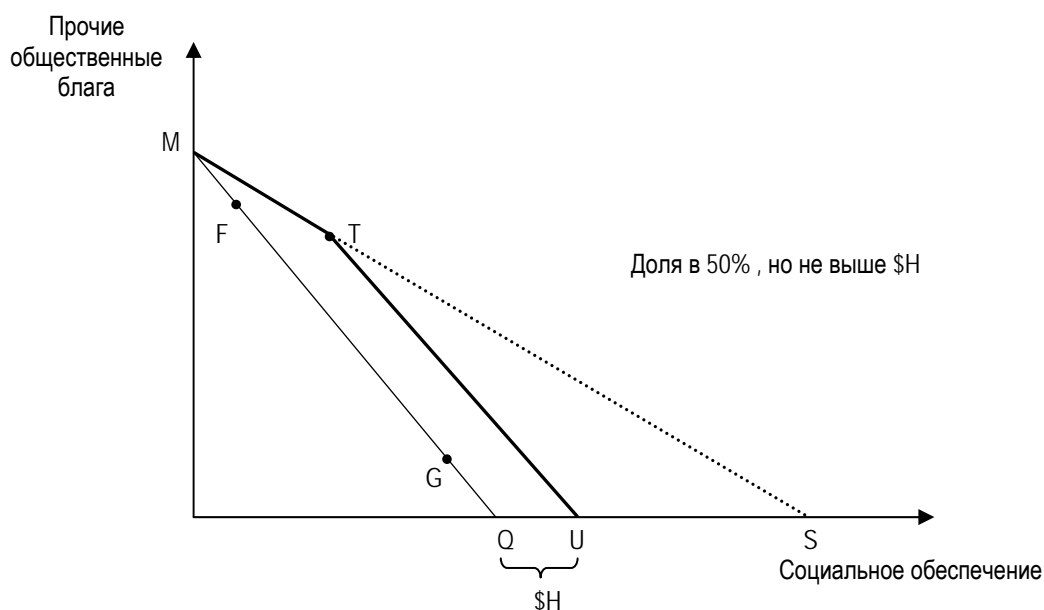
**Рисунок 2. Неограниченная долевая субсидия**



На рисунке 2 неограниченная долевая субсидия в размере 50% смещает график бюджетного ограничения из MQ в MS. Обратите внимание на то, что расстояние OQ равно QS, так как «цена» социального обеспечения для местного самоуправления благодаря субсидии сократилась в половину. Если эластичность расходов на социальное обеспечение по цене равна единице, а исходное положение соответствует точке C, то расходы переместятся в точку D, и на социальное обеспечение пойдёт вся сумма субсидии (в данном случае – CD). Если эластичность по цене выше единицы, то расходы на прочие общественные блага в результате предоставления субсидии могут даже сократиться, и тогда их значения будут представлены на отрезке DS. (Смысл сокращения расходов на прочие общественные блага в том, что местные власти вынуждены добиваться соответствующего увеличения расходов на социальное обеспечение.) Если спрос на социальное обеспечение неэластичен по цене, то субсидия пойдёт на пользу прочим общественным благам, и расходы на оба блага увеличатся (и будут представлены точками на отрезке MD). Однако ожидать, что значение расходов будет соответствовать какой-либо точке, расположенной левее E (которая обозначает сокращение расходов на социальное обеспечение в ответ на получение субсидии), нереалистично, так как мы не ожидаем отрицательного значения эластичности расходов на социальное обеспечение по цене (или негативного эффекта дохода, который превысил бы эффект цены).

В случае неограниченных долевых субсидий центральное правительство не может контролировать собственный бюджет, так как размер предоставляемой субсидии зависит от расходов, совершаемых на местном уровне. Поэтому чаще используются ограниченные долевые субсидии.

**Рисунок 3. Ограниченная категориальная долевая субсидия**



Если введён предел  $\$H$  ( $=QU$ ) размера долевой субсидии, то возникает ломаный график бюджетного ограничения MTU (см. Рисунок 3). Там, где местные власти решат не тратить на социальное обеспечение много (точка F), субсидия будет похожа на неограниченную долевую. Весьма маловероятно, что местные власти, предпочтения которых обусловили F в качестве исходной точки, используют весь потенциал субсидии,  $\$H$ . Скорее, они выберут какую-то точку на отрезке MT, поскольку не захотят жертвовать большей частью потребления других общественных благ, чтобы профинансировать свою долю в увеличении расходов на социальное обеспечение, - даже при том, что его «цена» сократилась вдвое. Там же, где местные власти отдают расходам на социальное обеспечение значительный приоритет (точка G), субсидия возымеет тот же эффект, что и блочный грант/дотация, и здесь будет выбрана какая-то точка на отрезке TU.

Вообще, чем выше ограничение  $\$H$ , тем вероятнее субсидия будет действовать как долевая. Чем ниже доля участия местных органов власти, тем скорее действие субсидии будет напоминать условный блочный грант/дотацию. В идеальной ситуации центральное правительство учтёт это при разработке ограниченной долевой субсидии, меняя её верхнюю границу и долю участия. Долевые субсидии широко применяются многими западными странами в условиях всё более распространённой практики передачи полномочий нижестоящим структурам в законодательном порядке. Напр., в США до 1996 года штаты получали от центрального правительства от одной трети до половины средств для финансирования своих расходов на Программу помощи семьям, имеющим на иждивении детей (ППСД) (программа денежных трансфертов, которая предшествовала Программе временной помощи нуждающимся семьям (ВПНС)) в виде долевых субсидий.

Из-за многих факторов и не поддающихся численному выражению эффектов сопоставлять возможное воздействие различных механизмов дотирования непросто. Как отмечает Gramlich (1977), в том случае, если целью центральной власти является увеличение расходов на программы социального обеспечения, оптимальным инструментом будут неограниченные долевые субсидии. Как показано выше, безусловные блочные гранты/дотации хуже всего подходят для стимулирования повышения конкретных расходов, но (по сравнению с субсидией аналогичного размера в долевой системе) они обеспечивают максимальную полезность для местных властей. Ограниченные блочные гранты/дотации занимают промежуточное положение между другими двумя моделями.

Ряд исследователей рассматривает централизованную финансовую помощь, предусматривающую соблюдение определенных условий, в качестве препятствия местной самостоятельности (Bahl and Linn, 1992, стр.465); другие приветствуют её как способ гарантировать некий минимальный уровень общественных благ, особенно в отношении социального обеспечения. Следует отметить, что влияние грантов/дотаций на местные решения о расходах может быть даже сильнее, чем предсказывается стандартными экономическими моделями. Согласно теории, предоставление безусловной дотации региону должно давать тот же эффект, что и эквивалентная единовременная выплата его жителям: часть дохода пойдёт на текущее потребление благ и услуг, часть – на другие статьи, напр., инвестиции и налоговые льготы. Но на

практике правительства тратят огромную часть дотаций именно на блага и услуги. Например, результаты многих исследований в США, посвящённых анализу фактического воздействия различных федеральных субсидий на расходы штатов и местных самоуправлений, говорят о том, что практически вся сумма субсидии уходит на общественные блага и услуги (Hines and Thaler, 1995). Это явление известно как «эффект липучки»; данное понятие введено экономистом Артуром Оукеном (Arthur Okun) и выражено фразой: «куда деньги попали, там они и прилипли». В отношении данного вывода высказывались многочисленные гипотезы. Привлекательным объяснением является то, что политики в большей степени выигрывают, осуществляя более высокие расходы, чем предлагая населению незначительные сокращения налогов. В результате, централизованная финансовая помощь может оказывать на местные расходы более существенное положительное влияние, чем предполагает теория.

### ***Поставщики и потребители***

Ещё одним аспектом в разработке институциональной структуры и стимулов в социальных программах является та «точка соприкосновения» между поставщиками и потребителями, где фактически предоставляется услуга. Замечательные структуры, тщательная подготовка и благие намерения бесполезны, если в конечном итоге качество предоставления услуги неудовлетворительно. Ещё до того, как потребители заключат какой-либо договор с поставщиками, они оказываются подвержены влиянию различных аспектов социальных программ. Важно отметить, что предоставление социального блага или осуществление социальной программы могут *сами по себе* создать стимулы для потребителей. Например, сам факт того, что кто-то получает пособие, может повлиять на то, как этот человек будет относиться к предложению своего труда. Влияние социальных пособий на рынок труда подробно рассмотрено в других работах (см., напр., анализ ситуации в США в Moffit, 1992), и здесь мы не будем к нему обращаться.

*Участвовать или не участвовать?* Существуют три основные причины, по которым потенциально имеющие право на участие в программе бенефициары не участвуют в ней:

- Потребители не знают о программе. Во многих странах идут программы, о которых целевое население не имеет никакой информации. Напр., недавнее исследование в Латвии показало, что люди, относящиеся к беднейшему децилю распределения дохода, просто не подозревают о существовании соответствующей программы. Аналогично, в Нидерландах 40 процентов лиц, имеющих право на жилищные льготы, не располагали информацией о программе. Представляется очевидным, что нужно чётко определить ответственных за информирование общественности о наличии программ и за то, чтобы эти программы «достигли» всех групп.
- Потребители не понимают суть программы. В приведённом выше примере Латвии законы о социальной помощи настолько сложны, что разобраться в них

непросто даже для исследователей и администраторов. Неудивительно, что бедные граждане не понимают их. Излишне сложные системы существуют во многих бывших республиках СССР. В Киргизии все социальные льготы и пособия перечислены на 40 страницах плотного текста. Необходимо не только предоставлять достаточную информацию о программах социального обеспечения, но также оптимизировать и упрощать большинство из них.

- Издержки, связанные с участием в программе, превышают выгоды. Напр., согласно законам о социальной помощи, принятым в США, мать, обращающаяся за небольшим пособием на ребёнка-инвалида, должна собрать массу административных документов из различных источников, расположенных в разных местах, для чего требуется буквально несколько дней провести в разъездах и очередях. В итоге за пособием обращаются немногие. При разработке любой социальной программы необходимо учитывать реалистичную оценку *всех* издержек для заявителя.

*Коррупция.* Коррупция начинается не в извращённом сознании полукриминальных элементов, а в дефиците и рациональном поведении субъектов. Разумеется, в одних и тех же условиях одни чиновники будут брать взятки и закрывать глаза на нарушения со стороны власть имущих, а другие – нет. Это не означает, что разработчики программы должны игнорировать возможность коррупции. Коррупция – серьёзная проблема, особенно в связи с социальными программами, так как она может подорвать их эффективность и действенность. Кроме того, она угрожает доверию к программе и ко всем действиям государства в долгосрочной перспективе. Это явление принимает самые различные формы: (i) получение взяток от потребителей; (ii) при установлении права на участие в программе применение правил в пользу потенциальных участников или против них; (iii) увод средств, имущества или доходов из социальной программы.

Есть два прямых способа снижения заинтересованности в коррупции в рамках существующей программы: (i) упростить программу и/или (ii) повысить издержки коррупционного поведения для коррумпированных лиц.

Хотя политики и чиновники нередко используют в программах дополнительные рычаги контроля, ограничения и меры сдерживания коррупции, эти действия не обязательно дают желаемый эффект. Усложнение программы часто влечёт за собой рост издержек по соблюдению соответствующих положений; это может оказаться отрицательным стимулом для многих представителей целевого населения, из-за которого они не станут участвовать в программе. Кроме того, вести мониторинг сложных программ и проверять их труднее, а это облегчает задачу по маскировке коррупции. В то же время, упрощение программы может стать мощной стратегией борьбы с коррупцией. Результат можно получить, устранив возможности для людей заниматься нежелательной или коррупционной деятельностью. Например, в программах денежных трансфертов вероятность коррупции можно снизить, сведя к минимуму число лиц и мест, через которые должны пройти деньги, прежде чем они поступят бенефициарам. Средства можно распределять централизованно, по почте или через банки, чтобы сократить участие местных чиновников, - либо перечислять на карточки со специальным кодом, которые потом бенефициары могли бы использовать

непосредственно для совершения покупок. Подобные методы одновременно упрощают программу и способствуют снижению коррупции. Вместе с тем, такое упрощение не всегда возможно, особенно если на местном уровне, где осуществляется программа, технические возможности ограничены, а финансовые организации развиты слабо.

Второй способ снижения стимулов для коррупции предусматривает повышение издержек, связанных с нею. Для этого можно ограничить размеры пособий/объем услуг, или сократить сроки выплаты пособий/предоставления услуг. В этом случае коррумпированные поставщики и потребители должны будут совершать свои действия повторно, что увеличивает риск быть пойманными, а выгоды от каждой отдельной операции будут столь невелики, что многие посчитают их незначительными и не оправдывающими риск. Издержки нежелательного поведения можно также повысить путём формирования в стране атмосферы нетерпимости к коррупции, создания надёжной и действенной системы мониторинга и проверок, а также посредством усиления конкуренции.

#### **IV. Институциональные структуры и осуществление программ**

В предыдущих разделах отмечалось, что институты и создаваемые ими стимулы для заинтересованных сторон существенно влияют на вероятность успешного осуществления программы социального обеспечения (или любой социальной программы). Однако в более широком смысле успех программы будет зависеть от той институциональной структуры и потенциала, которые *уже существуют* в регионе или стране. Сюда относят потенциал центрального и местного управления, активность неправительственных организаций в стране и их возможности, а также степень участия населения в управление программами. В данном разделе мы более подробно останавливаемся на роли институциональных структур и потенциала, анализируя три общих примера: страну с ограниченным институциональным потенциалом; страну, где такой потенциал недостаточен, но находится в процессе развития; и страну, где соответствующие институты развиты в полной мере.

##### ***Страна с ограниченным институциональным потенциалом***

Если чиновничий аппарат в стране не выполняет своих функций, а доверие к правоохранительным органам отсутствует, то действовать в ней будут немногие программы, разработанные в соответствии с теорией. В подобной ситуации иногда даже после того, как программа была разработана и была установлена желательность её осуществления, оптимальным шагом становится отказ от её проведения. Ущерб, нанесённый неверным осуществлением программы, может значительно превысить любые потенциальные выгоды от неё.

*Ограничения в программе.* Вместе с тем, можно ограничить цели и масштаб программы. Иногда с точки зрения стратегии «лучшее» может быть врагом

«хорошего». Бывает целесообразно смириться с некоторыми недостатками системы, зная или надеясь на то, что программа способна обеспечивать достаточно приемлемый результат. Например, затраты, необходимые для точного адресования пособий, могут быть слишком высокими и не оправдывать институциональные издержки реализации соответствующей программы, и потому разработчики программы вместо оценки нуждаемости могут применить адресность по возрастному принципу.

В странах, где эффективность работы чиновников в разных регионах или районах страны неодинакова, менее развитые регионы иногда можно «подтянуть» благодаря успешной работе чиновников в других регионах. Например, в Южной Африке в ряде провинций имеются программы социального обеспечения, дающие относительно более успешные результаты и одновременно стимулирующие менее развитые провинции и центральное правительство следовать их примеру.

*Участие центрального правительства (с внешней поддержкой).* В странах, где отсутствует потенциал на местах, но имеется значительный потенциал и нормативно-правовая база на национальном уровне, возможно весьма успешное осуществление некоторых программ. Постепенно центральное правительство может передать часть своего технического и административного потенциала местному уровню. Например, система гарантированного минимального дохода и единого пособия социальной помощи в Киргизии на момент своей разработки представлялась «мертворождённой». Однако она была относительно успешно внедрена благодаря наличию сильной центральной институциональной структуры, проведению тщательной трёхлетней программы подготовки на местах и активному участию международных организаций помощи (в данном случае - Британского Совета с согласия Всемирного банка и Азиатского банка развития).

*Вовлечение населения.* Одна из проблем, возникающая в бедных странах, связана с тем, что важные заинтересованные группы среди населения не воспринимают программы социального обеспечения как нечто «собственное». Такое восприятие можно сформировать на местном уровне, вовлекая в разработку программ ключевые фигуры соответствующего масштаба. Начиная процесс разработки программы, на многих этапах возможно проведение консультаций с неправительственными организациями, церковью, религиозными лидерами, а также представителями местного населения, в достаточной степени владеющими информацией. Таким образом центральные власти могут избежать ошибок, которые не представляются очевидными, но с лёгкостью выявляются при обсуждении на местном уровне. Кроме того, если местное сообщество считает программу «своей», можно избежать коррупции или сократить её масштабы.

Следующим шагом может стать привлечение лидеров сообществ к управлению программой и даже к предоставлению пособий. Такие руководители, выдвинутые из состава сообщества, знают местные социальные условия и могут принимать решения о выделении и распределении пособий/услуг. Нередко решения, принимаемые на местном уровне, воспринимаются бенефициарами программы как более справедливые, чем те, что принимаются в центре. Для того, чтобы передача полномочий с законодательным закреплением была результативной, необходимо,

чтобы на местном уровне имелась определенная традиция действий, а полномочия органа, принимающего решения, не должны ставиться под сомнение.

Хотя полностью такие условия выполняются редко, есть несколько удачных примеров программ социального обеспечения с привлечением сообществ в развивающихся странах. В Узбекистане для осуществления национальной программы социальной помощи используют традиционную систему «махалля» (собрание старейшин общины); махалля может предоставлять материальную помощь любому домохозяйству, которое ею будет признано нуждающимся. В соответствии с общими требованиями, махалля должна рассматривать многочисленные данные о домохозяйствах-реципиентах и фиксировать соответствующую информацию, однако окончательное решение принимается именно ею. В Албании определённая роль в системе социальной помощи принадлежит местным жителям, в достаточной степени владеющим соответствующей информацией. По оценке Alderman (2000), при выделении пособий достигается хорошая адресность, так как местные должностные лица знают положение домохозяйств в своих сообществах лучше, чем люди «со стороны», такие, как чиновники из центра. В Таджикистане выделение детских пособий осуществляется комиссиями, в состав которых входят родители и учителя; эти пособия выделяются беднейшим детям в районах, закреплённых за школами, однако этот механизм действует недавно и данных его оценки пока нет.

Несмотря на то, что приведённые примеры представляются успешными, не следует переоценивать их потенциальную применимость в более широком масштабе. Для того, чтобы широкое участие местных сообществ в осуществлении программ социального обеспечения было результативным, необходимо соблюдение множества условий. Нередко уровень знаний и навыков на местах недостаточен, и требуется значительная работа по их развитию посредством обучения и интенсивного надзора. Также присутствует опасность того, что местные лидеры не будут направлять средства программы целевому населению. Кроме того, если таким лидерам придётся решать задачи и принимать решения, которые традиционно не входили в круг их функций, они могут потерять поддержку со стороны местного сообщества.

### ***Страна, где институты находятся в стадии становления***

Если некоторые звенья бюрократического аппарата (а также местные самоуправления и сообщества) в стране функционируют адекватно, то возможны дополнительные институциональные варианты. В данном разделе рассматриваются два таких варианта: (i) децентрализация ответственности за выделение средств социального обеспечения с передачей ее на региональный или местный уровень в целях повышения действенности программ, и (ii) использование формирующегося частного сектора (а также НПО) для предоставления результативных услуг. Третий вариант предусматривает полную передачу полномочий по разработке стратегии с их законодательным закреплением и будет рассмотрен в следующем разделе; он также может быть актуальным для стран с частично функциональной бюрократией и формирующимися институтами.

*Адресовать ресурсы социального обеспечения следует по географическому принципу.* Можно ли решать проблемы бедности и уязвимости, предоставляя пособия непосредственно гражданам и семьям, или целесообразнее адресовать помощь целым районам, население которых преимущественно составляют бедные? В частности, возможно ли адресование по региональному и географическому принципу в странах, где чиновничий аппарат не работает должным образом? Данные о практике адресования по географическому принципу неоднозначны: результаты зависят от структуры программы и наличия действенных институтов (государственных ведомств и других поставщиков услуг) в целевых регионах (Ravallion, 1999 and 2000 and Alderman, 2000). В странах, где бюрократический аппарат выполняет свои функции эффективно, такой механизм применим.

Адресование по географическому принципу обычно сопряжено с небольшими административными и экономическими издержками, однако его недостатком является то, что в число бенефициаров включаются небедные. Эффективность такого адресования возрастает по мере увеличения доли бедных в населении конкретного региона; степень адресности можно сделать ещё выше посредством использования возможностей местных сообществ.

Примером успешного адресования по географическому (и другим) принципу служит мексиканская программа *Progresa*. Первоначально 104 000 населённых пункта/района были проранжированы по степени отставания на основании определённых данных (в них входили такие переменные, как процент грамотного населения в возрасте 15 лет и старше и процент домохозяйств, не имеющих доступа к чистой воде, канализации и электричеству). Исходя из результатов ранжирования, для получения дополнительной помощи были отобраны 76 000 населённых пунктов/районов. В них домохозяйства были проранжированы исходя из размера заявленного подушного дохода их членов. Была выведена черта бедности, и в качестве получателей помощи были отобраны все домохозяйства с заявленным доходом ниже черты бедности. Полученный перечень был пересмотрен на основании информации, представленной местными властями и самими жителями, которые могли оценить реальную «бедность» домохозяйств. Результаты дают основания для умеренного оптимизма, однако ясно, что принятие обоснованных решений в отношении ранжирования населённых пунктов/районов требует наличия некоторого минимального объёма информации приемлемого качества.

*Привлечение частных поставщиков услуг.* До сих пор мы исходили из предположения, что поставщик (государственный или частный) являлся местным монополистом. Это может представлять проблему, так как у этих поставщиков мало стимулов для снижения издержек или для оказания услуг высокого качества. Вопрос состоит в том, возможно ли допустить к осуществлению программы социального обеспечения многих поставщиков и позволить конкуренцию между ними? Существует немало социальных программ, в которых наличие многочисленных поставщиков – правило, а не исключение; главным образом, это программы в области здравоохранения и образования (в этих случаях часто применяется финансирование по фиксированным подушным нормативам). Однако, лишь немногие программы социального обеспечения привлекают конкурентных поставщиков, коммерческих или

некоммерческих. В такие программы по определению сложно внедрять рыночные механизмы. Частные фирмы вряд ли заинтересуются перспективой предоставления услуг, предусмотренных в рамках таких программ. В Нидерландах предпринимаются попытки отдать предоставление некоторых социальных услуг частным подрядчикам, однако результаты в целом недостаточно успешные, а общие административные издержки фактически увеличились. Вместе с тем, опыт Уругвая по привлечению частного сектора для реализации программы школьного питания оказался более позитивным (см. Врезку 2).

**Врезка 2. Участие частного сектора в Программе организации школьного питания (*Programma de Alimentacion Escolar*) в Уругвае**

В рамках Программы организации школьного питания детям из малоимущих семей, обучающимся в начальных школах, расположенных в бедных регионах Уругвая, предоставляется одноразовое питание и/или легкая закуска. Право каждой школы на участие в программе определяется в соответствии с показателями, коррелирующими с потребностью, такими, как средний уровень образования матерей учеников или показатель неудовлетворённых базовых нужд. Затем директор школы определяет тех учеников, которые более других нуждаются в помощи. Первоначально приготовление пищи и её раздача осуществлялась самими работниками школы.

Результаты оценки, проведённой в 1996 году, показали, что питательная ценность пищи, предоставляемой в рамках программы, в разных школах весьма неодинакова, и что приготовление пищи в школах сопряжено со значительными расходами. По итогам оценки предоставление и приготовление пищи было передано частным подрядчикам. Привлечение частных поставщиков данной услуги способствовало улучшению качества пищи благодаря введению единообразных стандартов калорийности и питательной ценности; также удалось снизить издержки.

Как правило, участие частных подрядчиков в работе социального сектора требует от государства значительных усилий с точки зрения регулирования, мониторинга и обучения частных поставщиков. Вместе с тем во многих развивающихся странах правительства не обладают такими возможностями. Более того, частным фирмам (как коммерческим, так и некоммерческим) нужен некий минимальный рынок. Это означает, что даже в сфере образования и здравоохранения участие частного сектора обычно ограничено густонаселёнными городскими районами. Там, где условия наличия минимального рынка и способности государства осуществлять регулирование и контроль удовлетворяются, можно говорить о нескольких способах поощрения конкуренции между частными поставщиками. Наиболее популярными являются система купонов, договоры на предоставление услуг, управленческие контракты, договоры об аренде и концессии. Каждый из перечисленных инструментов имеет свои недостатки. Тем не менее, несмотря на эти недостатки (которые традиционно связывают с участием частного сектора и конкуренцией) именно желание обострить конкуренцию стало причиной того, что в ряде стран (в частности, в США) весь процесс разработки и осуществления программ социального обеспечения был децентрализован и передан с федерального уровня на уровень штатов.

Ещё одним способом увеличения количества частных поставщиков услуг является поощрение более активного участия в осуществлении программ социального обеспечения отечественных и международных НПО. НПО могут быть представлены как крупными международными организациями, такими, как Общество Красного креста, «Оксфам» или «Врачи без границ», так и небольшими структурами местного масштаба, которые занимаются отдельными проблемами местного уровня. Как правило, НПО очень хорошо знакомы с особенностями социальных условий и имеют налаженные связи с представителями разных групп общества. Во многих случаях НПО очень ответственно относятся к своей миссии, а их сотрудники или коллеги весьма мотивированы и заинтересованы в результате. Безусловно, всё это – положительные аргументы, говорящие в пользу привлечения НПО к осуществлению некоторых видов социальных программ. Во многих странах НПО играют важную роль в сфере здравоохранения. Напр., в Боливии почти четверть медицинских учреждений в крупных городах организованы со стороны НПО.

Вместе с тем, следует высказать и некоторые предостережения. Во-первых, НПО нередко практически не имеют опыта в осуществлении программ социального обеспечения. Во-вторых, сильные стороны НПО нередко являются и их недостатками: НПО хорошо знакомы с местной ситуацией, но это не означает, что они способны осуществлять программы в других районах страны или в иных условиях. Как и в программах, проводимых с опорой на сообщества, центральному правительству всё равно придётся осуществлять серьёзные надзорные функции, особенно в области подготовки, мониторинга и оценки.

### ***Страна с развитыми институтами***

Даже в стране, где присутствует полностью развитая институциональная структура, разработка и внедрение систем социального обеспечения и реализация социальных программ представляет собой динамичный процесс. Директивные органы должны верно подобрать программы и при необходимости отлаживать или корректировать их действие, так чтобы улучшить их результаты. С институциональной точки зрения программы могут осуществляться либо неким централизованным органом (это предпочтительнее, когда потенциал местного самоуправления, частного сектора и общественности ограничен), либо следовать более децентрализованной модели.

*Набор программ и их «отладка».* По мере дальнейшего развития социальной политики, соответствующая система обычно приобретает более высокую степень сложности, и это приводит к возникновению новых проблем. Социальные программы нередко преследуют цели, которые связаны между собой, а иногда даже противоречат друг другу. Кроме того, само количество программ в отдельно взятой стране создаёт немалые трудности. Эта проблема особенно характерна для стран ОЭСР, где «государство благосостояния» существует уже длительное время. В них социальные программы вводились в течение длительного периода, нередко отдельными компонентами, и практически не уделялось внимания взаимовлиянию элементов и внутренней последовательности. В большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой многих из этих проблем можно избежать, пересмотрев или

«отладив» программы, так чтобы сделать их более простыми и последовательными. Регулярный мониторинг и оценка покажут, какие аспекты работают так, как это предусмотрено создателями программы, какие стимулы действуют неверно, и какие незапланированные или нежелательные побочные эффекты может давать программа. Кроме того, на программы будут воздействовать и внешние факторы.

*Частичная или полная передача полномочий, закрепленная законодательно.* Передача полномочий с законодательным закреплением – концепция, которая привлекает всё больше внимания органов, разрабатывающих политику, во всех странах; главным образом, этот интерес стимулируется обсуждением системы социального обеспечения в США. Передача полномочий с законодательным закреплением и децентрализация – схожие понятия; они обозначают процесс, посредством которого центральное правительство делегирует некоторые полномочия на нижестоящие уровни управления и законодательной власти.

Важным аргументом в пользу этого подхода является то, что местные власти лучше знают своё население, чем центральные структуры; лучше способны выявлять нуждающихся; и обеспечивать получение ими услуг в рамках программы. Это особенно верно в ситуациях, когда информация о населении недоступна, или когда охват бедных и уязвимых слоёв населения сопряжён с трудностями. Местные структуры власти могут быть весьма полезными в обеспечении адресности социальной помощи, направляя её действительно нуждающимся. Напр., в Албании местные власти используют самые разнообразные источники информации, которые недоступны центральному правительству. Они также способны более эффективно осуществлять мониторинг реципиентов: «Домохозяйства будут иметь меньше возможностей скрывать информацию о своих условиях от местных властей, чем от структур национального уровня» (Alderman, 2000).

Ещё одним аргументом в пользу децентрализации является допущение, согласно которому местное самоуправление в большей степени подотчётно гражданам, так как они лучше могут отслеживать и контролировать решения и расходы, совершаемые местными властями, нежели чем действия центрального правительства. Обоснованность такого допущения явно зависит от того, обладают ли граждане страны действенным контролем над местным самоуправлением. Даже если это верно, и если финансирование на цели социального обеспечения поступает из центрального бюджета, но программа осуществляется на местном уровне, местные власти не заинтересованы в снижении издержек или повышении эффективности соответствующих программ. Для решения данной проблемы можно предусмотреть такие механизмы дотирования (см. выше), чтобы при переводе средств от центрального правительства местному самоуправлению подотчётность сохранялась.

Важно, чтобы любая форма децентрализации или передачи полномочий с законодательным закреплением была основана на четком договоре между центральным правительством и местным самоуправлением (см. Tanzi, 1996). Обязанности и полномочия каждого уровня управления должны быть чётко определены, и каждый из них должен иметь достаточные ресурсы для успешного выполнения своих функций. Пример из практики США показывает, что достичь

верного сочетания в этой сфере (а также обеспечить достаточный административный потенциал) весьма непросто. Несколько стран (включая Мексику, Индонезию и Таиланд) в последнее время ведут работу по выявлению тех ролей, которые могли бы играть институты и уровни управления в контексте децентрализации социального обеспечения.

## **V. Обобщение**

В данной работе мы исходили из положения, что институты важны для разработки и осуществления социальных программ вообще, и программ социального обеспечения – в частности. Мы полагаем, что разработка программы социального обеспечения представляет особую сложность, учитывая природу и ожидаемые результаты этих программ. Во-первых, для оказания помощи бедным и уязвимым категориям нужно, чтобы программы имели значительный охват и обеспечивали широкий доступ; это требует определённой децентрализации предоставления услуг и управления. Во-вторых, поставщиков услуг социального обеспечения, как правило, очень немного, из-за чего возникает проблема низкой заинтересованности. Кроме того, поставщики могут не иметь возможности или стимула проводить мониторинг или вносить постоянные коррективы, необходимые для действенной реализации программ.

### ***Стимулы и разработка программ социального обеспечения***

Для того, чтобы стимулы, предоставляемые заинтересованным сторонам и участникам, соответствовали целям программ социального обеспечения, можно воспользоваться несколькими инструментами. Эти инструменты можно сгруппировать исходя из того, к чему они относятся: к отношениям между поставщиками и спонсорами программы, или между поставщиками и бенефициарами.

*Поставщики и спонсоры.* Совершенно очевидно, что главным движущим фактором для поставщиков (как из частного, так и из государственного сектора) является личная финансовая заинтересованность. Благодаря мерам, направленным на то, чтобы оплата труда государственных служащих и других поставщиков была сопоставима с заработной платой на других эквивалентных рабочих местах и адекватна целям программы, можно существенно улучшить получаемые результаты и снизить потенциальную коррупцию.

Вместе с тем, при анализе успеха или неудачи программы финансовым стимулам, которые предоставляются посредством самой институциональной структуры, нередко не придают должного значения. Главные вопросы состоят в том, каким образом финансируется программа и кто уполномочен принимать решения о расходах. Для устранения проблем со стимулами можно применить ряд механизмов совместного участия в доходах, в том числе – схемы долевого субсидий. Однако там, где местный доходный потенциал ограничен, разумное и эффективное расходование

со стороны поставщиков можно стимулировать посредством иных инструментов, - например, благодаря блочным грантам/дотациям.

*Поставщики и потребители.* Мы в основном рассматривали поведение поставщиков и не говорили о том, как характеристики программы влияли на поведение бенефициаров на рынке труда. Впрочем, мы отмечали, что структура программы может создавать отрицательные стимулы к участию для потенциальных бенефициаров, и таких последствий следует избегать. Для этого необходимо, чтобы все издержки, связанные с подачей заявки на участие в программе (включая потерянное время, усилия и стоимость упущенной альтернативы), оставались низкими. Необходим свободный доступ к информации о программе, так чтобы потенциальные бенефициары могли делать обоснованный выбор.

Эффективность программы может снижаться из-за поведения самих поставщиков. Потенциальная коррупция (от обычного взяточничества до избирательного применения положений, дающих право на участие в программе) может скомпрометировать цели программы. Стимул к коррупции может быть заложен в самой структуре программы. К факторам, снижающим заинтересованность в коррупции, относятся упрощение целей и процесса реализации программы (напр., сокращение числа администраторов и чиновников, осуществляющих операции в сфере социального обеспечения). Другой вариант предусматривает выдачу пособий непосредственно бенефициарам через почтовые переводы или перечислением на карту; благодаря этому уменьшается участие чиновников, снижаются транспортные расходы и затраты на обеспечение безопасности. Также можно повысить издержки, связанные с коррупционным поведением; здесь речь идёт об ужесточении надзора и мониторинга, а также об уменьшении размеров пособия или продолжительности периодов, в течение которых оно выплачивается.

### ***Институциональные структуры и осуществление программ социального обеспечения***

Помимо характера финансирования и самой структуры программы, её эффективность зависит также и от той общей институциональной обстановки, которая имеется в стране или регионе. Возможны три смешанных случая, характерные для степени развития институциональной структуры, для каждого из которых применимы несколько вариантов программы.

*Страны с ограниченным институциональным потенциалом.* Если чиновничий аппарат в целом не способен выполнять свои функции, оптимальной стратегией будет ограничить цели и масштаб программы так, чтобы она не зависела от ненадёжных институциональных структур. Здесь возможно привлечение общественности, так чтобы выплаты адресовались самими жителями, а также использование менее жёстких правил адресования или ограничение программы отдельными регионами. Если же проблему представляет недостаточный потенциал на местном уровне, то действенным окажется сохранение значительного участия центрального правительства при поддержке со стороны НПО и (возможно) иностранных доноров. Особенно

перспективным подходом представляется координация осуществления программы с неправительственными структурами и местными сообществами.

*Страны, где институты находятся в стадии становления.* Если некоторые компоненты «бюрократической машины» работают успешно, а частный сектор и местные институты развиваются, можно предусмотреть другие подходы к составлению программы. Среди них: более сложные механизмы обеспечения адресности, так чтобы ресурсы поступали на региональный и местный уровень, и более широкое привлечение частного сектора к предоставлению социальных услуг.

*Страны с полностью сформировавшимися институтами.* В странах, где институты государства и частного сектора в полной мере выполняют свои функции, доступен более широкий спектр вариантов. С институциональной точки зрения, программы могут быть сосредоточены под эгидой одного центрального ведомства, либо осуществляться децентрализованно; в них могут активно участвовать частные поставщики и сообщества, либо вся работа может вестись государством. В любом случае директивным органам необходимо верно подбирать сочетание различных программ и сводить к минимуму возможное дублирование.

Важной стратегией повышения общей институциональной результативности и эффективности социальной политики стала передача ответственности за проведение социальных программ местным самоуправлениям и местным поставщикам с закреплением такой передачи в законодательном порядке. Данный подход пока не нашёл широкого применения, но уже был внедрён в ряде стран, в частности – в США. К настоящему моменту ещё нет убедительных данных об успехе такого механизма, однако представляется важным, чтобы любая форма децентрализации или передачи полномочий с законодательным закреплением основывалась на четком разграничении обязанностей центрального и местного управления с предоставлением достаточного финансирования. В основе решений о передаче полномочий должны лежать не «количественные» соображения («больше - меньше управления»), но цель гарантировать *хорошую* деятельность институтов и хорошее управление.

## Библиография

- Alderman, H. 2000. "Do Local Officials Know Something We Don't? Decentralization of Targeted Transfers in Albania" Washington, D.C.: The World Bank. Processed.
- Alderman, H. 1999. "Multi-tier Targeting of Social Assistance: Role of Inter-governmental Transfers" Washington, D.C.: The World Bank. Processed.
- Bahl, R.W. and J.F. Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Gramlich, E.M. 1987. "Cooperation and Competition in Public Welfare Politics" *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, no. 3 (Spring 1987). pp. 417-431.
- Gramlich, E.M. 1977. "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature" in W.E. Oates (ed) *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington: Lexington Books.
- Hines, J.R. and R.H. Thaler. 1995. "Anomalies: The Flypaper Effect" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, no. 4 (Fall 1995). pp. 217-226.
- Moffit R. 1992. "Incentive Effects of the U.S. Welfare System" *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, March, pp. 30 – 61.
- Oates, W.E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism" *Journal of Economic Literature* Vol. XXXVI (September 1999), pp. 1120-1149.
- Oates, W.E. 1994. "Federalism and Government Finance" in J.M. Quigley and E. Smolensky (eds) *Modern Public Finance* Harvard: Harvard University Press.
- Ravallion, M. 2000. "Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved" *World Bank Economic Review*, Vol. 14, no. 2 (2000).
- Ravallion, M. 1999. "Are Poorer States Worse at Targeting their Poor?" *Economic Letters* Vol. 65 (1999). pp. 373-377.
- Tanzi, V. 1996. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects" in M. Bruno and B. Pleskovic (eds) *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995* Washington, D.C.: The World Bank.