

АДРЕСНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В.М. Сморгкова, аспирант Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Одним из ключевых направлений совершенствования системы государственной социальной поддержки населения является ее постепенная переориентация в пользу адресных социальных программ. Речь идет о необходимости как усиления адресности отдельных программ, так и о поступательном сокращении программ, построенных по категориальному принципу с перераспределением средств на программы, основанные на критериях нуждаемости. Причины, по которым действующая система социальной поддержки не оказывает существенного влияния на снижение уровня малообеспеченности, в значительной степени были унаследованы из прошлого. Еще в советский период большинство социальных программ было направлено на поддержку отдельных категорий населения, независимо от уровня дохода и имущественной обеспеченности. В период становления рыночных отношений система социальной защиты в целом развивалась в режиме быстрого реагирования на острые социальные и политические проблемы, расширяя число участников социальных программ без гарантий адекватного финансирования. И даже в настоящее время программы, в которых право на участие устанавливается на основе оценки доходов, не в полной мере направлены на защиту малообеспеченного населения. Небедные получатели могут законным способом стать участниками многих социальных программ, поскольку многие программы предоставляют помощь по принципу «трудной жизненной ситуации» и зачастую без оценки доходов. Такие программы, как показывает практика, значительно уменьшают объем средств, которые выплачиваются действительно малообеспеченным.

В последнее время все чаще в средствах массовой информации можно услышать призыв к усилению адресности государственной социальной поддержки. Термин «адресность»

прочно входит в лексикон различных профессиональных сообществ: ученых и преподавателей, политиков и специалистов в сфере управления.

Интерес к исследованию аспектов адресности со стороны специалистов в области экономики, права, социологии и политологии достаточно высок. Вместе с тем несмотря на большую значимость проблемы адресности государственной социальной поддержки она до сих пор не получила глубокого теоретического осмысления и необходимого теоретического оформления.

Исследование аспектов адресности осуществляется, как правило, в рамках определения подходов по преодолению малообеспеченности. Наиболее известные исследования в этой области проведены Институтом социально-экономических проблем народонаселения Российской Федерации под руководством Н.М. Римашевской. Среди исследований, посвященных анализу состояния социальной сферы в переходный период, помимо работ Н.М. Римашевской, стоит отметить труды российских ученых М.М. Можиной, Р.В. Рыбкиной, а также И.В. Колосницына и С.В. Кадомцевой. Стоит также отметить ряд исследований Всемирного банка и Программы развития ООН. Проблемы социальной защиты населения в Республике Беларусь нашли свое отражение в публикациях А.П. Моровой.

В самом общем плане система социальной защиты призвана преодолеть социальную незащищенность, т.е. риск оказаться за чертой бедности. Поэтому она включает в себя целый комплекс мер и стратегий, нацеленных на поддержку минимального уровня благосостояния всех категорий населения, сглаживание возможных негативных последствий падения уровня дохода в течение жизни человека (т.е. перераспределение ресурсов в масштабе жизненного цикла), а также предоставление страховой защиты на случай

«шоковой» потери дохода, например, в результате утраты трудоспособности.

Наиболее непосредственную связь с бедностью имеют программы социальной поддержки или социальной помощи, которые представляют собой инструмент не предотвращения попадания семей в состояние бедности, а работы с наиболее бедными семьями, поддержания их на уровне, соответствующем минимальному социальному стандарту. Что касается всей совокупности программ социальной защиты, то в силу разнообразия своих функций они затрагивают не только малоимущих граждан, но и другие группы населения, характеризующиеся различной степенью социальной уязвимости. По критерию охвата населения выделяются следующие виды социальных программ:

- универсальные – для всего населения или значительной его части;
- категориальные – для определенной социальной или демографической группы граждан или семей;
- адресные – для населения с низким уровнем подушевых доходов [1; с. 50–52].

Примером универсальной программы может служить иммунизация детей против смертельно опасных заболеваний (оспы, кори, туберкулеза).

Категориальные программы, как видно из названия, предоставляют помощь определенным категориям граждан: инвалидам, пенсионерам, многодетным семьям и др.

В отличие от универсальных и категориальных программ адресные предусматривают поддержку граждан или семей с низким или очень низким уровнем доходов или потребления. Иными словами, когда целью социальной политики является борьба с бедностью, целевой группой становятся малоимущие. Как в международной, так и в отечественной практике адресный подход подразумевает направление социальных пособий и других социальных благ наиболее бедной части населения.

Вместе с тем существует мнение, что «данный термин должен был бы оказаться ближе к «таргетированию» помощи (то есть предоставлению ее строго целевым группам), но на самом деле используется в значении «проверки доходов» или «проверки нуждаемости» [2].

В качестве основной цели программы адресной социальной поддержки на современном этапе развития выступает смягчение негативных последствий малообеспеченности (бедности). В данной связи обеспечению

адресности социальной поддержки за счет программ денежных пособий уделяется основное внимание.

Сущностью процесса адресности является направление социальной помощи тем, кто в ней действительно нуждается, и исключение тех, кто нуждающимся не является. Преимуществом адресной формы социальной поддержки является то, что в условиях ограниченного социального бюджета она позволяет наиболее эффективно использовать средства для оказания помощи нуждающимся [3; с. 29].

Большинство исследователей характеризуют механизм, обеспечивающий реализацию принципа адресной социальной поддержки, наличием ряда признаков:

- предоставление помощи не категориям, а отдельным гражданам или семьям;
- основание для предоставления помощи – наличие среднедушевого дохода ниже определенной черты или так называемого порогового значения, а в некоторых программах оценивается не только доход, но и имущество, которым располагает претендент на получение помощи;
- введение ответственности реципиента за достоверность представленных документов, сведений;
- обеспечение функционирования системы выявления и учета граждан, нуждающихся в социальной поддержке;
- создание инструмента и обеспечение проведения проверок нуждаемости.

Основной аргумент экономической теории в пользу адресности как средства борьбы с бедностью состоит в следующем: чем более точен охват пособиями или субсидиями самых бедных членов общества, тем меньше потери ресурсов, выделяемых на программы социальной поддержки и тем дешевле обходится достижение желаемой цели – снижения бедности. Иными словами, если социальная политика государства направлена на снижение бедности, то средства, выделяемые в виде социальных пособий, должны доставаться бедным и только бедным [1, с. 56].

Адресность не только позволяет эффективно расходовать бюджетные средства на борьбу с бедностью, но и способствует социальной справедливости, поскольку распределение помощи в пользу наиболее нуждающихся, как правило, соответствует общественному представлению о социальной справедливости (и заодно повышает доверие к органам социальной защиты). Конечно, это не всегда так, и позже мы вернемся к обсуждению

условий, в которых данное утверждение верно. Помимо соответствия общественным представлениям адресность обеспечивает достижение:

- вертикального равенства (перераспределение средств в пользу граждан с более низкими доходами с тем, чтобы они смогли получить доступ к основным благам и услугам);
- горизонтального равенства (различные группы общества: национальные меньшинства, инвалиды, семьи с детьми и т.п., представленные среди бедного населения, получают равный доступ к общественным благам или услугам) [1, с. 59].

Говоря о преимуществах адресности, мы делали акцент на процедуре отбора участников адресных программ, требующей точного определения того, кто является бедным, а кто нет. Это условие необходимо, чтобы не допустить рассеивания бюджетных средств, направляемых на социальные программы. Однако существует множество различных способов определения бедности, и можно предположить, что точно разделить людей на бедных и небедных не так уж просто. Именно неоднозначность процедуры отбора влечет за собой основные проблемы и издержки внедрения адресного подхода, которые можно сформулировать следующим образом:

- высокие административные расходы;
- возникновение отрицательных стимулов;
- частные (альтернативные) издержки получателей помощи;
- эффект социального клейма;
- общественные издержки и политическая неустойчивость [1, с. 60].

Ряд исследователей в качестве издержек адресности или ее недостатков выделяют: административные издержки и издержки мотивации.

Первые связаны с методическими проблемами оценки доходов при определении права на адресную социальную поддержку и проверки их достоверности. Доказано, что у претендентов на получение помощи на основе проверки дохода существуют серьезные мотивы для занижения своих доходов. Исследования показывают, что о некоторых доходах вообще не сообщается, а реже всего сообщается о доходах от самозанятости, от сельского хозяйства и полученной от родственников денежной помощи. Усиление адресности приводит к росту издержек, связанных с необходимостью создания механизма проверки достоверности сведений о доходах и имуществе претендентов на социальную поддержку.

Если выплаты в рамках программы адресной помощи относительно велики, а для определения права на участие в программе используются достаточно высокие пороговые значения дохода, то возникает проблема стимулов к труду. Небольшой размер пособий (по сравнению со средней или минимальной заработной платой) дает меньше отрицательных стимулов к труду, однако такие пособия становятся менее действенными с точки зрения выведения их получателей из состояния малообеспеченности.

Американские экономисты подчеркивают и то негативное явление, которое связано в США с программой помощи неполным семьям с детьми. Нередко это способствует распаду семей (так как программа, в сущности, поощряет уход из семьи безработных отцов). В данной связи многие исследователи считают, что такая система ведет к упадку нравственности и подрыву института семьи [6, с. 556].

Развитие потребительского подхода у участников адресных программ – потенциальный недостаток адресной социальной поддержки. Для снижения риска развития иждивенческого подхода в законодательстве многих стран предусматривается введение требования о встречных обязательствах, т.е. участник программы адресной социальной поддержки должен выполнить определенные условия, чтобы не утратить права на такую поддержку. В качестве примера выступает обязательство сообщать об изменении дохода, имущественного положения или состава семьи получателя помощи. В отдельных странах таким обязательством является участие в течение определенного времени в общественных работах.

В качестве специальной меры по предотвращению социального иждивенчества также выступает назначение адресного пособия на регламентированный период и невозможность повторного обращения за поддержкой в течение определенного времени.

Механизм адресности, таким образом, предполагает в первую очередь выделение тех людей, которым будет направляться социальная помощь. Как правило, в программах социальной поддержки различных стран в целевую группу включаются социально уязвимые граждане или семьи, т.е. те лица, которые в большей степени подвержены риску попадания в число малообеспеченных граждан, либо те, которые, согласно национальной черте бедности, уже попали в число малообеспеченных граждан. Это так называемая групповая

(или географическая) адресность либо обеспечение права на помощь группам населения, обладающим сходными, обычно легко выявляемыми характеристиками [4, с. 177].

Универсального, однозначно наилучшего для всех возможных случаев способа определить, кто является бедным, а кто нет, не существует. Механизмов обеспечения адресности или, другими словами, методов определения целевой группы (т.е. наиболее нуждающихся граждан) несколько:

- категориальный метод;
- метод оценки доходов;
- метод оценки доходов и имущественного положения;
- балльный, или косвенный, метод определения доходов;
- самоадресация, или самоотбор;
- географический метод;
- метод обеспечения адресности силами местного сообщества или общественности [1, с. 70].

В качестве метода определения адресности большинство исследователей выделяет оценку дохода потенциального получателя социальной поддержки, которая может включать учет общего дохода и числа членов семьи получателя; учет общего дохода в сочетании с принадлежностью к определенной категории граждан, а также учет общего дохода с оценкой принадлежащего семье имущества [3, с. 30–31].

Альтернативой описанных методов выступает автоматическое определение адресности (самоадресование), т.е. создание такого механизма, который распространяется на всех граждан, но не позволяет попасть в программу лицам, которые не нуждаются в государственной поддержке.

Использование указанных методов определения адресности сопровождается двумя видами ошибок: «ошибками включения» и «ошибками исключения». Первый тип основан на предоставлении социальной поддержки лицам, не входящим в целевую группу, что снижает эффективность использования средств на социальную поддержку. Подобная ошибка может быть вызвана множеством причин: либо критерии определения целевой группы плохи и не отражают истинного распределения населения в обществе по доходам, либо процедуры, по которым определяют право обратившейся семьи на помощь, несовершенны, либо заявители обманывают государство, представляя поддельные документы, не сообщая о своих доходах, и т.п.

Второй тип ошибок заключается в получении помощи теми, кто в ней действительно нуждается. Это происходит опять-таки из-за несовершенства процедур либо из-за того, что размер помощи не окупает издержек, которые несет человек, обращаясь за ней. Другой причиной неполного охвата целевой аудитории может быть отсутствие информации, когда малоимущие граждане просто не знают о существовании той или иной программы и не обращаются в органы социальной защиты за положенной им помощью.

Таким образом, вопрос повышения адресности государственной социальной поддержки (посредством введения помощи на основании проверки дохода либо осуществления адресования на основании косвенных индикаторов нуждаемости или задействования механизма самоадресования), непрост; а ответ на него зависит как от административного потенциала, так и объема финансовых средств, направляемых на адресные программы. Однако независимо от используемого механизма адресования государственная социальная поддержка, по мнению большинства исследователей, должна преследовать главную цель – обеспечение минимального дохода тем членам общества, которые в силу возраста либо нетрудоспособности являются социально уязвимыми или малообеспеченными.

В настоящее время сложно оценить эффект программы адресной социальной помощи на сокращение бедности, поскольку в обследовании расходов и доходов домашних хозяйств не включены вопросы для сбора информации об участии в программе и соответствующих пособиях. Учитывая намерение расширить данную программу, необходимо повысить качество мониторинга программы и запланировать базовый опрос в качестве необходимого условия для всесторонней оценки будущего эффекта.

Многие эксперты отмечают, что перераспределение средств в пользу малообеспеченного населения можно осуществлять двумя способами: в рамках программ, направленных на поддержку более широких слоев населения, устанавливать больший размер помощи для малообеспеченного населения; в рамках существующего бюджета перераспределять ресурсы в пользу тех видов помощи, которые адресованы только малообеспеченным.

В качестве вариантов большинство исследователей и экспертов предлагает два сценария. Первый из них предполагает

совершенствование трех существующих программ, в большей степени адресованных бедным (ежемесячное пособие на ребенка, жилищные субсидии и программа адресной социальной помощи). В данном случае сохраняется некая автономность программ, хотя все они нацелены на поддержку малообеспеченных. Второй сценарий предполагает замену всех действующих программ, направленных на поддержку малообеспеченных, на единое пособие по бедности.

Первый вариант сценария предполагает следующее совершенствование программ:

в программе детских пособий:

- изменение процедур оценки нуждаемости (оценка доходов или балльная методика, разработка методик учета поступлений от личного подсобного хозяйства);

- соотнесение периода назначения пособия с программой безналичных жилищных субсидий и адресной социальной помощи;

- введение дополнительных условий, повышающих ответственность семей за благополучие детей;

- повышение размера пособия;

в программе безналичных жилищных субсидий, в частности:

- установление более высоких норм и нормативов потребления услуг жилищно-коммунального хозяйства;

- дифференциация максимально допустимой доли расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в зависимости от уровня дохода;

в программе адресной социальной помощи предлагается разделение двух видов социальной помощи (процедуры их предоставления и финансирования): пособие, предоставляемое только малообеспеченным на основе проверки доходов, и помощь в «трудной жизненной ситуации».

Второй сценарий предполагает введение единого пособия по бедности, что предполагает:

- отказ от ежемесячного пособия по уходу за ребенком старше трех лет;

- совершенствование системы предоставления безналичных жилищных субсидий по описанному варианту;

- введение единого адресного пособия по бедности, которое позволит обеспечить некий минимальный уровень доходов каждому участнику программы, чей доход оказался ниже черты бедности;

- введение системы социальных контрактов;

- определение права на пособие по бедности на основе проверки доходов и имущества.

Актуальность проблем адресности социальной поддержки населения очевидна. Несмотря на различное толкование понятия «адресности» большинство ученых и практиков характеризуют ее как оказание помощи лицам, располагающим доходом ниже установленного уровня. Повышение адресности социальной поддержки многие эксперты видят в качестве основного средства преодоления малообеспеченности. Введение адресности сопровождается рядом преимуществ. В их числе – эффективный механизм борьбы с бедностью и повышение социальной справедливости при распределении общественных фондов потребления. Несовершенство механизма адресности сопровождается рядом недостатков, основными из которых являются высокие административные издержки и обострение социального иждивенчества среди получателей адресной социальной помощи. Не существует универсального механизма адресования. Его определение зависит от множества факторов и предполагает множество направлений.

По мнению автора, на данном этапе экономического развития Республики Беларусь первоочередной видится решение проблемы координации различных видов социальной поддержки населения в одно действенное пособие и разработки единой концепции государственной социальной поддержки населения, определения приоритетных направлений развития как всей этой системы в целом, так и ее отдельных направлений.

Литература

1. Управление программами социального обслуживания и социальной помощи / под ред. А.Л. Александровой. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2007. – 346 с.
2. Смирнов, С.Н. Социальные обязательства государства: сокращение или реструктуризация / С.Н. Смирнов, И.В. Колосницын // Мир России [Электронный ресурс]. – 2001. – Режим доступа: http://www.hse.ru/journals/wrldross/vol00_1/smirnov.htm. – Дата доступа: 08.04.2008.

3. Социальная помощь: На пути к адресности: сборник статей / под ред. М.И. Либоракиной. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2001. – 44 с.
4. Кадомцева, С.В. Экономические основы системы социальной защиты / С.В. Кадомцева. – М., 1997. – 248 с.
5. Залесский, М. Адресная социальная помощь / М. Залесский, Л. Седач, И. Ковалевская. – Минск, 2000. – 26 с.
6. Курс экономической теории: учебник. – Изд. 4-е, доп. и перераб. – Киров: АСА, 2000. – 752 с.
7. Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент / под ред. Н.М. Римащевской. – М.: Изд-во «ИСЭПН», 1999. – 256 с.
8. Рынок труда и социальная политика в Центральной и Восточной Европе. Переходный период и дальнейшее развитие: пер. с англ. – М.: ИКИЦ «ДИС», 1997. – 496 с.

Резюме

Исследуются проблемы и перспективы адресности программ государственной социальной поддержки (помощи), описываются ее основные преимущества и недостатки, раскрываются механизмы обеспечения адресности.

* Статья поступила в редакцию 21 августа 2008 г.

ВЛИЯНИЕ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА НА ФОРМИРОВАНИЕ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНЫХ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

С.А. Хмельницкий, Н.Н. Хмельницкая, соискатели кафедры экономической теории и истории экономических учений Белорусского государственного экономического университета

В связи с признанием институциональных факторов в качестве одной из неотъемлемых составляющих современного инновационного экономического развития концепция социального капитала находит все больше приверженцев не только в рамках институционального направления экономической теории. Следует отметить, что на сегодняшний день в обществоведении нет единого общепризнанного научного определения категории «социальный капитал». Данной концепции уделено значительное внимание в социологических, политологических, антропологических,

психологических, философских исследованиях. По словам В. Степаненко, «социальный капитал выполняет роль «организационной концепции» в социальных науках» [1, 25] и становится категорией междисциплинарной. Неоспоримым научным фактом сегодня является то, что междисциплинарный синтез способствует более точному и полноценному раскрытию исследуемого понятия и факторов, определяющих условия его генезиса и функционирования. Согласно В. Федотовой, «Помещение в фокус междисциплинарности гуманитарного знания или, добавим, повседневных