

УДК 336.57

**Анализ опыта сопоставимых зарубежных стран по предоставлению
адресных пособий по бедности**

Андреева Е.И., старший научный сотрудник Центра бюджетной политики

Бычков Д.Г., к.соц.н., ведущий научный сотрудник Центра финансов

социальной сферы

Феоктистова О.А., к.э.н., руководитель Центра финансов социальной сферы

Научно-исследовательский финансовый институт

email: feoktistova@nifi.ru

Москва, Россия

Ключевые слова

Экономика общественных финансов, социальные выплаты, меры социальной поддержки, адресная социальная помощь, эффективность бюджетных расходов.

Аннотация

Большинство стран мира, как и Россия, принимают меры по защите беднейших и предоставляют адресные пособия по нуждаемости. Мы обратились к зарубежному опыту стран ОЭСР, Восточной Европы и Средней Азии, чтобы оценить их подходы к оценке нуждаемости применительно к тем проблемам, которые требуют своего решения и в российской практике. В большинстве случаев адресной социальной помощи в Восточной Европе и Средней Азии используют 2 критерия нуждаемости – уровень доходов домохозяйства и его имущественной обеспеченности. Оценка имущества, как правило, дополняет собой оценку доходов и является выборочной, выступая, скорее, в роли фильтра для отсеечения наиболее обеспеченных граждан.

Введение

Несмотря на существенный объем расходов на социальную поддержку – вместе с налоговыми льготами, носящими социальный характер, она превышает 14% ВВП – и высокий охват ею граждан, уровень бедности не снижался последние несколько лет, а неравенство доходов оставалось крайне высоким (см. рис.). Существующая система бюджетных расходов на социальную поддержку не демонстрирует четкой связи между объемом ассигнований и снижением уровня бедности и не направлена на предотвращение иждивенчества получателей социальных выплат.

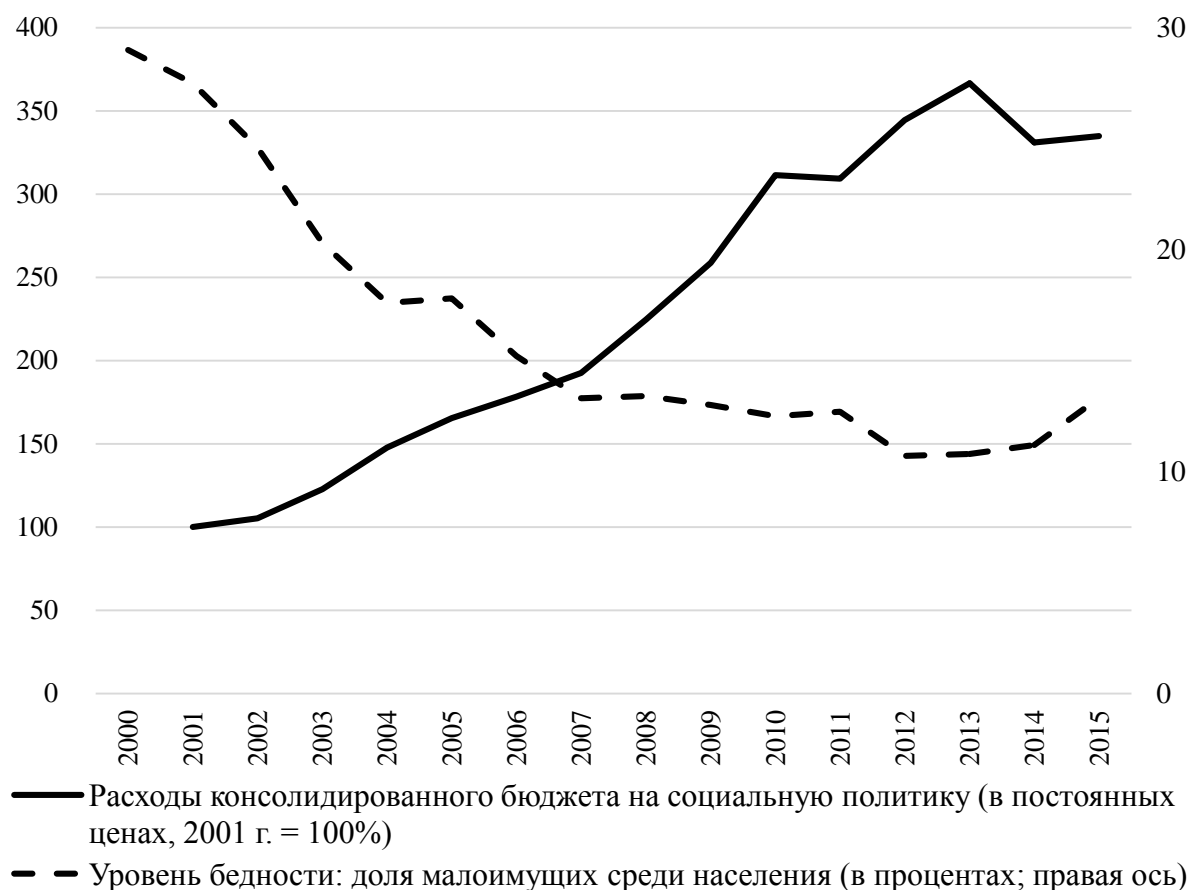


Рис. Динамика бюджетных расходов на социальную политику и уровня бедности населения, 2000–2015 гг.

Источник: Росстат, 2017

За последние годы государством были приняты решения, которые существенно отразились на уровне социальной поддержки наиболее нуждающихся категорий населения – это многодетные семьи и пенсионеры. Малоимущим неработающим пенсионерам назначается федеральная или региональная социальная доплата к пенсии до прожиточного минимума пенсионера, а нуждающимся семьям при рождении (усыновлении) третьего и последующих детей – региональная ежемесячная денежная выплата в размере прожиточного минимума ребенка.

Кроме того, в 2017 году на федеральном уровне также были сделаны определенные шаги, отчасти призванные решить проблему бедности, в частности, было обращено внимание на величину минимального размера оплаты труда (МРОТ). Предполагается, что принятое решение о последовательном увеличении МРОТ до прожиточного минимума (ПМ)

трудоспособного населения, начиная с мая 2018 г., в том числе окажет влияние на сокращение бедности в стране.¹

Существенным шагом, направленным на сокращение бедности и в целях нивелирования эффекта складывающихся в настоящее время отрицательных демографических тенденций в стране, стало введение с 2018 г. дополнительных мер государственной поддержки нуждающихся семей с детьми (в том числе за счет материнского (семейного) капитала) в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка и до достижения им полутора лет.²

О перераспределении бюджетных средств в системе социальной поддержки в пользу бедных речь, увы, пока не идет: вводятся новые пособия, на которые требуются дополнительные бюджетные расходы. Кроме того, правила и порядок предоставления этих выплат разные для различных пособий, следовательно, и подходы к оценке нуждаемости тоже разные.

Большинство стран мира, как и Россия, принимают различные меры по защите беднейших групп населения и предоставляют адресные пособия по нуждаемости. Мы обратились к зарубежному опыту, в частности, опыту стран ОЭСР, Восточной Европы и Средней Азии, в системах социальной защиты которых реализуются адресные программы помощи бедным, чтобы оценить их подходы к оценке нуждаемости применительно к тем проблемам, которые требуют своего решения и в российской практике.

Общий подход к оценке нуждаемости в странах Восточной Европы и Средней Азии

Большинство программ адресной социальной помощи беднейшим слоям населения в странах Восточной Европы и Средней Азии используют различные варианты оценки нуждаемости, но главными критериями являются – оценка доходов домохозяйства и его имущественной обеспеченности: право на участие в программе получают все домохозяйства, доходы и обеспеченность имуществом которых находятся ниже официально установленного уровня [Tesliuc, 2014; Coady, 2004; Tesliuc, 2015; Grosh, 2008; Alam, 2008; Isik-Dikmelik, 2012; Ugo, 2014; Harold, 2001; Гришина, 2017; Кириллова, 2017]. В отличие от стран ОЭСР, в рассматриваемых странах для оценки нуждаемости почти не используется агрегированный показатель богатства, включающий и доходы, и имущество (исключение – Литва), а оценка имущества, как правило, дополняет собой оценку доходов и является выборочной, выступая скорее в роли фильтра для отсекаания наиболее обеспеченных граждан. Для оценки имущественной обеспеченности чаще всего используется установленный список видов имущества, владельцев которого не допускают к участию в программе: транспортное средство, земля, некоторые виды сельскохозяйственной техники и т.п.

¹ См. напр.: Егоршева Н. Голодец рассказала, какие меры позволят снизить бедность в России // Российская газета. 15.02.2018. Режим доступа: URL: <https://rg.ru/2018/02/15/golodec-rasskazala-kakie-meryi-rozvoliat-snizit-bednost-v-rossii.html> (07.11.2018)

² Федеральный закон от 28.12.2017 № 418-ФЗ «О ежемесячных выплатах семьям, имеющим детей».

При оценке доходов особую сложность составляет проверка доходов от занятости в неформальном секторе, и в первую очередь – доходов от личного подсобного хозяйства (далее – ЛПХ), размер которых оценивается на основе находящегося в собственности сельскохозяйственного имущества (земля, скот, оборудование, машины). Отметим, что в рассматриваемых странах доходы неформального сектора либо вообще не принимаются во внимание, либо оцениваются путем вменения дохода.

Оценка доходов заявителей

Практически во всех программах адресной социальной помощи в рассматриваемых странах используется прямой подсчет доходов заявителей. При этом, как правило, учитываются все виды доходов, входящие в экономическое определение совокупного дохода и все источники доходов домохозяйства, включая доходы, которые не могут быть отнесены к конкретным членам домохозяйства (например, доходы от ЛПХ), доходы в виде ренты, процентов и даже доходы в виде подарков от родственников, в том числе проживающих в зарубежных странах.

Список источников доходов, которые должны приниматься во внимание, весьма обширен, но при этом далеко не все доходы легко проверить. На практике все доходы можно разделить на 4 категории: 1) доходы, которые легко проверяются; 2) доходы, которые трудно проверить, но можно вменить; 3) доходы, которые трудно проверить и которые, скорее всего, не будут учтены (заявители о них не сообщают или занижают); 4) доходы, которые официально решено не принимать во внимание (это могут быть как легко, так и трудно проверяемые доходы).

Источники доходов, которые легко проверить, разнятся от страны к стране, но везде включают в себя как минимум официальные трудовые доходы и социальные выплаты.

К доходам, которые трудно проверить, но которые достаточно легко оценить по косвенным признакам и вменить, относятся доходы от личного подсобного хозяйства. Эти доходы в большинстве стран (в том числе в Албании, Киргизии, Литве, Румынии) оцениваются в зависимости от ожидаемой доходности земли и скота. Вменяемая доходность зависит от типа земель и вида животных, которыми располагает домохозяйство, и, как правило, определяется законодательно, то есть применяется единый метод вменения доходов от ЛПХ по всей стране. В Литве и Румынии вмененный доход оценивается только по наличию сельскохозяйственных активов (земля, скот) и учитывается только в том случае, если количество располагаемого имущества превышает установленный лимит. В Киргизии доходность земли определяется в зависимости от типа земель и их местоположения. В Армении и Хорватии вмененный доход от ЛПХ рассчитывается в зависимости от стоимости земли. Интересно, что в Албании, Румынии и Узбекистане, помимо дохода от ЛПХ, оценивается также доход, который трудоспособные члены семьи могли бы заработать за период сезонных работ.

Здесь важна правильная методика и формула оценки доходов от ЛПХ, чтобы избежать ошибок исключения из программ.³ Например, в некоторых районах Румынии доход от сезонных работ вменялся всем трудоспособным членам семьи, вне зависимости от того, существовал ли в конкретном районе спрос на сезонные работы. В результате у многих семей доля вмененного дохода в совокупном доходе семьи за год доходила до 60%. Фактически, большая часть дохода домохозяйства при этом уже не измерялась напрямую, а оценивалась по косвенным признакам, но без статистически выверенной формулы, просто «на глазок». Были случаи, когда доходы от сезонных работ вменялись не только в период летних месяцев, но в течение всего года, что также приводило к серьезным ошибкам исключения.

С другой стороны, в странах, где доля сельскохозяйственного производства в экономике велика, а условия жизни в разных частях страны отличаются большим разнообразием, разработка единой формулы оценки, которая принимала бы во внимание местную специфику, включая разницу в ценах, разные стандарты потребления и разные возможности самообеспечения, может оказаться невыполнимой задачей. В подобных ситуациях целесообразно привлекать к ее решению органы местного самоуправления, которые хорошо знают специфику и местных жителей.

Период, за который оцениваются доходы, и объект адресной социальной помощи

Период, за который оцениваются доходы, варьируется от одного месяца в Румынии до трех месяцев в Киргизии и шести месяцев в Литве в случае регулярных доходов, а в случае доходов от ЛПХ и иных доходов, получаемых в неформальном секторе, период, за который оцениваются доходы, составляет обычно 12 месяцев.

Объектом социальной помощи в некоторых странах является расширенная семья (Армения), домохозяйство (Албания, Киргизия), нуклеарная семья (Болгария, Румыния).

Понятие домохозяйства, как правило, предполагает совместное проживание и совместные расходы на удовлетворение жизненно важных потребностей. В ряде стран определение понятия домохозяйства основано на оплате счетов за коммунальные услуги: членами домохозяйства считаются все те, кто совместно пользуются коммунальными услугами и оплачивают счета за них.

Во многих странах Восточной Европы и Центральной Азии, особенно в сельской местности, люди живут большими (расширенными) семьями, то есть семьями, включающими несколько поколений, а в отдельных случаях и неродственные семьи.

³ Ошибки исключения – неполучение социальных выплат лицами или домохозяйствами, входящими в целевую группу программы; иными словами, «недостаточный охват» (Социальная помощь: на пути к адресности: Сб. ст. / Под ред. М.И. Либоракиной. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002).

Если объектом социальной помощи является нуклеарная семья (родители с несовершеннолетними детьми), а люди живут домохозяйствами, включающими несколько нуклеарных семей, для определения нуждаемости социальным работникам приходится оценивать долю каждой такой семьи в общих доходах домохозяйства. Это серьезно осложняет задачу оценки нуждаемости.

Оценка имущественной обеспеченности заявителей программ адресной социальной помощи

Как было сказано выше, помимо оценки доходов при решении вопроса о допуске заявителя к участию в программе адресной социальной помощи используется также оценка имущественной обеспеченности. Эта задача сложнее, чем оценка доходов, особенно если имущество семьи представлено активами, стоимость которых трудно оценить по рыночным ценам. Вместо того чтобы оценивать активы по стоимости и задавать стоимостную границу отсека по активам, во многих странах Восточной Европы и Средней Азии, как и в странах ОЭСР, используют натуральные фильтры для разных видов активов, с помощью которых отсекаются высокообеспеченные претенденты на помощь.

Как правило, имущественные фильтры представляются собой проверку наличия в собственности заявителя земельного участка, скота, жилища, движимого и недвижимого имущества, которое может использоваться для получения дохода, наличия сберегательных счетов и других финансовых активов, товаров длительного пользования.

Но в некоторых странах используются и более сложные фильтры. В Литве, например, используется система минимальных стандартов, включая количество комнат в расчете на человека, размер участка, число предметов длительного пользования и электроприборов [Lithuania ..., 2002].

В некоторых странах имущественные фильтры используются для выбора малообеспеченных семей, чей основной источник дохода не принимается во внимание, поскольку поступления из него невозможно проверить. Например, в Румынии вместо вмененного дохода от личного подсобного хозяйства, основанного на объеме имеющегося сельскохозяйственного имущества, установлены имущественные фильтры по видам сельскохозяйственного имущества, в частности, по размеру земельного участка [Romania ..., 2008; World Bank, 2008].

Имущественные фильтры в той или иной форме используются в большинстве стран Восточной Европы и Средней Азии, причем в ряде случаев эти фильтры отменяют результат проверки доходов и отвергают заявителей с низкими доходами, если те располагают определенным имуществом (Албания, Болгария).

В Узбекистане обеспеченность имуществом (землей) принимается во внимание, но окончательное решение о назначении пособия принимает местный комитет (махалля), основываясь на собственном мнении.

В Литве имущественный фильтр применяется к общей стоимости активов, которыми располагает семья, путем сравнения этой стоимости со стоимостью трех линий отсечения по трем видам активов – (1) земельный участок, жилье и другие активы, включая автомобиль, (2) скот, (3) сбережения и акции.

Использование имущественных фильтров имеет свои преимущества и недостатки. Использование консервативных имущественных фильтров может оказаться эффективным подходом, если ставится задача адресной социальной помощи беднейшим семьям. Однако этот подход менее эффективен, когда речь идет о выявлении семей группы риска (временная бедность), и в некоторых случаях может приводить к ошибкам исключения (например, когда землю или второе жилье невозможно продать из-за отсутствия нормально функционирующего рынка земли и недвижимости). «Идеальный» имущественный фильтр не должен исключать представителей целевой группы, но должен отсекалть все остальное население.

Альтернативные подходы к оценке нуждаемости в программах адресной социальной помощи. Косвенная оценка нуждаемости

В некоторых странах нуждаемость семьи измеряется не собственно доходами, а баллами, которые выставляются в зависимости от некоторых легко проверяемых характеристик семьи, включая качество занимаемого жилья, наличие товаров длительного пользования, демографические характеристики, уровень образования и место жительства. Этот метод называется косвенной оценкой нуждаемости.

Суть метода заключается в том, что на основании данных подробного обследования домохозяйств рассчитывается зависимость некоторого показателя, измеряющего материальное благополучие семьи (например, подушечные потребительские расходы или подушечные доходы, или просто принадлежность к беднейшему децилю) от переменных, отражающих значения неких легко наблюдаемых характеристик домохозяйства, которые выбраны в качестве косвенного показателя бедности или материального благополучия. Значения зависимости (коэффициенты регрессии) затем используются как веса в формуле для расчета балльной оценки. Получаемый семьей балл – это оценка ее материального благополучия или нуждаемости. Линия отсечения выбирается в зависимости от конкретной программы и желаемого количества участников (численность участников проверяется с помощью имитационных расчетов на этапе выбора линии отсечения). Участники программы адресной социальной помощи выбираются в зависимости от того, какой балл они получили: если полученный балл меньше линии отсечения, они получают возможность участия в программе.

Переменные для включения в формулу косвенной оценки подбираются обычно с таким расчетом, чтобы можно было выявить самые бедные семьи. Соответственно, в качестве индикаторов бедности выбираются переменные, отражающие отсутствие предметов длительного пользования или

использование дешевых материалов в качестве материала стен или покрытия дома. Очевидно, что формула, позволяющая выявлять беднейшие семьи, должна отличаться от формулы, направленной на выявление не самых бедных семей или семей, относящихся к группе риска по бедности. Если формулу для косвенной оценки нуждаемости предполагается использовать в нескольких программах адресной помощи, рассчитанных на разные уровни нуждаемости получателей, необходимо заранее позаботиться о том, чтобы в нее в качестве индикаторов нуждаемости были включены переменные, позволяющие не просто относить претендентов к одной из двух категорий («бедные – не бедные»), но проводить между ними более тонкое различие по уровню материальной обеспеченности.

Среди стран Восточной Европы и Центральной Азии метод косвенной оценки нуждаемости применяется в Турции, Армении и Грузии [World Bank, 1999].

Так, в программе семейных пособий в Армении первоначально использовалась формула, основанная не на регрессии, а на экспертных оценках социальных работников [Republic ..., 2014]. Позже, когда было проведено специальное обследование большой выборки домохозяйств, эти оценки были уточнены с помощью статистических методов, но в целом статистический анализ показал, что первоначальные оценки были правильными.

Балльная оценка риска бедности для семьи рассчитывается как произведение 13 показателей. Для каждого члена семьи определяется группа риска, к которой он относится, и назначается соответствующее количество баллов – от 20 до 50 в зависимости от уровня риска (чем выше риск, тем больше баллов). Средний балл семьи рассчитывается как среднее арифметическое баллов, полученных ее членами, и взвешивается по 12 индикаторам. Некоторые из этих индикаторов на самом деле представляют собой имущественные фильтры – при наличии некоторых характеристик они равны «0» (например, если у семьи есть свой бизнес или автомобиль, или если семья покупала недвижимость за период с 2000 г.) или «1», если эти характеристики отсутствуют. Показатель располагаемого дохода взвешивает полученный балл, умножая его на коэффициент от 1,2 до 1, если подушевой доход семьи ниже, чем пять минимальных уровней оплаты труда, или на коэффициент меньше 1, если подушевой доход семьи выше пяти минимальных уровней оплаты труда. Следует заметить, что минимальный уровень оплаты труда в Армении очень низок и составляет порядка 40% от черты крайней бедности. Таким образом, балльная оценка нуждаемости, применяемая в Армении, измеряет не столько уровень дохода домохозяйства (подушевой доход домохозяйства используется в ней в качестве одной из переменных), сколько риск бедности.

У используемой в Армении формулы есть две заслуживающие внимания особенности:

- 1) использование показателей потребления (счета за электричество и телефон) в качестве переменных, косвенным образом измеряющих доход;
- 2) применение географического таргетирования путем использования весовых коэффициентов, связанных с местом жительства.

Использование дополнительных критериев

Помимо уровня нуждаемости некоторые страны используют и другие критерии, позволяющие уточнить состав целевой группы и повысить адресность пособий. С этой целью достаточно часто оценка нуждаемости дополняется другими методами таргетирования⁴, в частности, такими как: категорийный отбор, географический отбор, методы самоотбора.

Чисто географическое таргетирование (отбор участников по месту жительства) в странах Восточной Европы и Средней Азии, в отличие от стран Латинской Америки [Lindert, 2008], не практикуется. Однако элементы такого таргетирования неявно присутствуют – иногда через алгоритм распределения бюджетных трансфертов между муниципалитетами (например, в Албании и Литве), иногда – через использование различных коэффициентов, весов или баллов домохозяйствам в зависимости от их места жительства (Армения, Киргизия).

Категориальные фильтры используются для уточнения состава целевых групп в зависимости, например, от состояния здоровья заявителей, демографических характеристик семьи или характера их занятости. Они могут быть как положительными, так и отрицательными (определенные категории лиц соответственно включаются или исключаются из числа участников).

Категориальные критерии как дополнение к оценке нуждаемости используются в Албании и Киргизии. Единое пособие по бедности, выплачиваемое в Киргизии, адресовано только семьям с детьми, пожилым лицам и инвалидам. В Албании программа пособий по бедности была введена для оказания помощи хронически безработным, которым прекращена выплата пособий по безработице⁵. При этом в программе могут участвовать только те, кто не получает доходов в виде зарплаты, процентных доходов или помощь от родственников из-за рубежа [Dabalen, 2004].

В Армении, где применяется единая формула для оценки нуждаемости, принадлежность членов семьи к некоторым заранее выделенным категориям, таким как пенсионер, безработный или инвалид, учитывается непосредственно в самой формуле – разным членам семьи присваиваются разные стартовые баллы и это в конечном итоге влияет на общую балльную оценку семьи. Использование категориальных критериев вместе с оценкой доходов или включение их непосредственно в формулу балльной оценки повышает шансы лиц, риск бедности для которых особенно высок, стать

⁴ Таргетирование (targeting) - использование определенных инструментов государственной экономической политики для достижения конкретных целей, например, снижения уровня инфляции или эффективного распределения социальной помощи. Новый англо-русский словарь-справочник. Экономика. — М.: Флинта, Наука. О.В. Сиполс. 2010.

⁵ В Албании срок выплаты пособий по безработице ограничен по времени.

получателями пособия или обеспечивает больший размер пособий для этих категорий.

В Румынии уровень обеспеченности доходами для всех заявителей оценивается по единым правилам, но линии отсечения (уровень подушевых доходов, разрешающий заявителю участвовать в программе) используются разные. Для пенсионера, например, этот уровень выше, чем для одинокой матери.

Помимо оценки доходов и имущественной обеспеченности многие страны используют так называемые встречные требования к участникам программы, невыполнение которых приводит к исключению из программы. В основном эти требования касаются устройства на работу или принятия участия в различных программах подготовки к трудоустройству. В российской практике такие требования предъявляются к получателям государственной социальной помощи на основе социального контракта.

Определение параметров программы адресной социальной помощи

При выборе параметров программы адресной социальной помощи необходимо обратить внимание на три важных вопроса, которые определяют число участников программы и размер получаемого семей пособия. Это:

- 1) выбор линии отсечения и связь линии отсечения с минимальным гарантированным доходом;
- 2) учет размера и состава семьи;
- 3) индексация размера пособий.

Как правило, в качестве линии отсечения используется определенный уровень душевого дохода или определенное количество баллов при использовании балльной формулы оценки обеспеченности. В большинстве стран Восточной Европы и Средней Азии линия отсечения отражает некоторые минимальные гарантии – минимальный гарантированный уровень потребления в Киргизии, минимальный гарантированный доход в Болгарии и Румынии, поддерживаемый государством уровень дохода в Литве.

Используются и другие критерии. Так, в Албании первоначально размер пособия по бедности был установлен на уровне пособия по безработице, но потом пособие по бедности, в отличие от пособия по безработице, длительное время не индексировалась и стало существенно ниже его. В Румынии размер пособия был установлен на уровне, обеспечивающем желаемый охват программой адресной социальной помощи, – 10% беднейшего населения. В Болгарии линия отсечения выбрана так, чтобы обеспечивалось соответствие между несколькими разными пособиями, включая минимальную пенсию, пособие по безработице и социальную пенсию. В Узбекистане уровень отсечения в разных регионах различный, и может отличаться даже в разных поселках.

Один из факторов, влияющий на выбор линии отсечения, – это наличие средств в бюджете, но он не является главным, поскольку линия отсечения может снижаться даже в периоды экономического роста⁶.

Большинство программ адресной социальной помощи используют явные или неявные шкалы для пересчета размера пособия в зависимости от состава семьи или весовые и поправочные коэффициенты, обеспечивающие включение в программу определенных категорий участников или получение ими пособия сравнительно большего размера. Отметим, что в большинстве рассматриваемых стран размер получаемого семьей пособия тем больше, чем больше размер семьи и чем больше в ней иждивенцев.

В Киргизии и Литве линия отсечения определяется только размером подушевого дохода: средний доход в расчете на члена семьи сравнивается с официально установленной линией отсечения, единой для всех семей.

В Румынии линия отсечения разная для семей разного размера, исходя из предположения, что у больших семей и экономия на масштабе бóльшая.

Албания и Болгария используют разные линии отсечения в зависимости и от размера, и от состава семьи. Как правило, для семей, подверженных большому социальному риску, используются более высокие линии отсечения, а для семей, включающих работоспособных членов, – более низкие.

В Болгарии линии отсечения, которые называются «дифференцированным минимальным доходом», установлены в процентах от гарантированного минимального дохода и неодинаковы для разных категорий семей. Например, дифференцированный минимальный доход для одинокого родителя, имеющего ребенка в возрасте до 3 лет, установлен на уровне 120% гарантированного минимального дохода, а для одиноко проживающего лица старше 75 лет он установлен на уровне 165% минимально гарантированного дохода.

В Албании используется более простая система: дифференциация происходит только по возрасту членов семьи (моложе трудоспособного возраста, в трудоспособном возрасте, старше трудоспособного возраста), при этом уровень отсечения для пожилых устанавливается на значительно более высоком уровне, чем для всех остальных.

Особенностью программ, предусматривающих «подтягивание» доходов получателей до некоторого минимально гарантированного уровня, является то, что они, как правило, обеспечивают неполный охват целевой группы. Поскольку размер пособия в этих программах дифференцирован (в подушевом выражении или ином эквиваленте), охват получателей, как правило, выше среди самых бедных семей и постепенно снижается по мере того, как доход семьи приближается к минимально гарантированному уровню.

⁶ В большинстве стран линия отсечения в программах адресной социальной помощи бедным индексируется с учетом инфляции достаточно редко – раз в 4–6 лет (Албания 1998–2004, Болгария 2001–2007–2009, Литва 1998–2005). За исключением Румынии, ни одна страна не закрепила требования индексации размера пособия по бедности с учетом инфляции законодательно. По-видимому, это объясняется нежеланием государства ограничивать свою свободу распоряжаться ресурсами.

Аналогичные явления наблюдаются и в странах ОЭСР. В литературе отмечается, что охват беднейших слоев населения, имеющих право на участие в программах адресной социальной помощи, составляет от 40 до 80%, а охват программами «подтягивания» доходов до минимально гарантированного уровня составляет от 40 до 60%⁷.

Таким образом, при разработке программ адресной социальной помощи, предусматривающих доведение доходов до минимально гарантированного уровня, необходимо учитывать риск неполного охвата целевой группы. Если ставится задача обеспечить достаточно полный охват целевой группы, линию отсечения следует устанавливать на более высоком уровне, чем непосредственно гарантированный минимум доходов. В результате увеличится размер пособий и стоимость всей программы, но при этом увеличится и эффективность программы за счет снижения числа ошибок исключения, возникающих вследствие самоотбора.

Выводы

Меры адресной социальной поддержки предоставляются в том или ином виде в большинстве стран Восточной Европы и Средней Азии. Ресурсы этих мер сконцентрированы на бедных и крайне бедных. Такие меры обычно встроены в систему с другими мерами в программы социальной защиты и используются наряду с другими социальными выплатами (компенсациями, субсидиями), льготами и предоставлением социального обслуживания.

Большинство программ используют методику оценки нуждаемости путем прямого подсчета доходов, лишь в некоторых случаях используются методы косвенной оценки. При этом размер пособия обычно так или иначе привязан к размеру прожиточного минимума.

Несмотря на трудности реализации адресных программ, в целом опыт этих стран можно считать положительным. Так, при наличии в большинстве стран рассматриваемого региона значительного теневого (неформального) сектора экономики, в большинстве из них обеспечивается высокая степень адресности этих программ, то есть эффективное таргетирование бедности: как минимум, 40% всех выплат приходятся на беднейший квинтиль, есть ряд программ, в которых этот показатель достигает 80%.

Отрицательные стимулы к работе, создаваемые пособиями по бедности, сдерживаются за счет того, что размер выплачиваемых пособий, как правило, не превышает одной трети от уровня доходов бенефициаров в беднейшем квинтиле; при этом в качестве условия получения пособия часто используется требование встать на учет в службу занятости или самому найти работу.

Литература:

1. Emil Tesliuc, Lucian Pop, Margaret Grosh, and Ruslan Yemtsov. Income Support for the Poorest: A Review of Experience in Eastern Europe and

⁷ См., например, Bargain, O., H. Immervoll, and H. Viitamaki. 2010. «No Claim, No Pain: Measuring Nontake-up of Social Assistance Using Register Data» IZA Discussion Paper 5355, Institute for the Study of Labor, Bonn.

Central Asia. 2014 International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

2. Coady, D., J. Hoddinott, and M. Grosh. 2004. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. Regional and Sectoral Studies. Washington, DC: World Bank.

3. Tesliuc, Emil; Grigoras, Vlad; Stanculescu, Manuela. 2015. Background Study for the National Strategy on Social Inclusion and Poverty Reduction, 2015-2020. World Bank, Bucharest. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23830> License: CC BY 3.0 IGO.”

4. Grosh, Margaret; del Ninno, Carlo; Tesliuc, Emil; Ouerghi, Azedine. 2008. For Protection and Promotion : The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Washington, DC : World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6582>

5. Alam A., M. Murthi, R. Yemtsov, E. Murrugarra, N. Dudwick, E. Hamilton, and E. Tiongson. 2005. Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, DC: World Bank.

6. Isik-Dikmelik, A. 2012. “Do Social Benefits Respond to Crises? Evidence from Europe and Central Asia during the Global Crisis.” Social Protection and Labor Discussion Paper 1219, World Bank, Washington, DC.

7. Ugo Gentilini, Maddalena Honorati, Ruslan Yemtsov, 2014. The State of Social Safety Nets. Social Protection and Labor Global Practice. World Bank, Washington, DC.

8. Harold Alderman.2001.Multi-Tier Targeting of Social Assistance: The Role of Intergovernmental Transfers. The World Bank Economic Review, vol. 15, no. 1 33–53

9. Гришина Е. Депривационный подход к оценке бедности семей с детьми в России и странах Европы. Финансовый журнал. 2017. № 4. С. 77–85.

10. Кириллова М.Н., Селиверстова О.Ф. Анализ мер социальной поддержки многодетных, малоимущих и неполных семей с детьми. Финансовый журнал. 2017. № 6. С. 98–109.

11. Lithuania: Country Economic Memorandum. Converging to Europe: Policies to Support Employment And Productivity Growth. October 7, 2002, the World Bank.

12. Romania: Poverty Monitoring Analytical and Advisory Assistance Program. Are the Most Vulnerable Protected? 2008, the World Bank.

13. World Bank, 2008. Romania: Strengthening Inclusion and Improving Effectiveness for Social Assistance Benefits. Europe and Central Asia Region, Washington, DC.

14. World Bank, 1999. Georgia: Poverty and Income Distribution. Poverty Reduction and Economic Managemen Utnit Europe and Central Asia Region

15. Republic of Armenia. Public Expenditure Review: Expanding the Fiscal Envelope. World Bank, May 2014.

16. Lindert, K., A. Linder, J. Hobbs, and B. de la Brière. 2007. "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context." Social Protection Discussion Paper 0709, World Bank, Washington, DC.

17. Dabalen, A., T. Kiloic, and W. Wane. 2008. "Social Transfers, Labor Supply and Poverty Reduction: The Case of Albania." Policy Research Working Paper 4783, World Bank, Washington, DC.

References

1. Emil Tesliuc, Lucian Pop, Margaret Grosh, and Ruslan Yemtsov. Income Support for the Poorest: A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia. 2014 International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

2. Coady, D., J. Hoddinott, and M. Grosh. 2004. Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. Regional and Sectoral Studies. Washington, DC: World Bank.

3. Tesliuc, Emil; Grigoras, Vlad; Stanculescu, Manuela. 2015. Background Study for the National Strategy on Social Inclusion and Poverty Reduction, 2015-2020. World Bank, Bucharest. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23830> License: CC BY 3.0 IGO."

4. Grosh, Margaret; del Ninno, Carlo; Tesliuc, Emil; Ouerghi, Azedine. 2008. For Protection and Promotion : The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Washington, DC : World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6582>

5. Alam A., M. Murthi, R. Yemtsov, E. Murrugarra, N. Dudwick, E. Hamilton, and E. Tiongson. 2005. Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, DC: World Bank.

6. Isik-Dikmelik, A. 2012. "Do Social Benefits Respond to Crises? Evidence from Europe and Central Asia during the Global Crisis." Social Protection and Labor Discussion Paper 1219, World Bank, Washington, DC.

7. Ugo Gentilini, Maddalena Honorati, Ruslan Yemtsov, 2014. The State of Social Safety Nets. Social Protection and Labor Global Practice. World Bank, Washington, DC.

8. Harold Alderman. 2001. Multi-Tier Targeting of Social Assistance: The Role of Intergovernmental Transfers. The World Bank Economic Review, vol. 15, no. 1 33–53

9. Grishina E. Deprivation approach to measuring poverty of families with children in Russia and the countries of Europe. Financial journal. 2017. No. 4. S. 77-85.

10. M. N. Kirillova, O. F. Seliverstova Analysis of Social Support Measures for Large Families, Poor Families and Single-parent Families with Children. Financial journal. 2017. No. 6. S. 98-109.

11. Lithuania: Country Economic Memorandum. Converging to Europe: Policies to Support Employment And Productivity Growth. October 7, 2002, the World Bank.
12. Romania: Poverty Monitoring Analytical and Advisory Assistance Program. Are the Most Vulnerable Protected? 2008, the World Bank.
13. World Bank, 2008. Romania: Strengthening Inclusion and Improving Effectiveness for Social Assistance Benefits. Europe and Central Asia Region, Washington, DC.
14. World Bank, 1999. Georgia: Poverty and Income Distribution. Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region
15. Republic of Armenia. Public Expenditure Review: Expanding the Fiscal Envelope. World Bank, May 2014.
16. Lindert, K., A. Linder, J. Hobbs, and B. de la Brière. 2007. "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context." Social Protection Discussion Paper 0709, World Bank, Washington, DC.
17. Dabalen, A., T. Kiloic, and W. Wane. 2008. "Social Transfers, Labor Supply and Poverty Reduction: The Case of Albania." Policy Research Working Paper 4783, World Bank, Washington, DC.