УДК 338.24.021.8

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ДЕПРЕССИВНОГО РЕГИОНА НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЛМЫКИЯ

Дорджиева О.Б.

ФГБОУ ВПО «Калмыцкий государственный университет», Элиста, e-mail: o_dordjieva.gov@mail.ru

Современная модель финансирования социальных расходов таких депрессивных регионов, как Республика Калмыкия, представляют угрозу для сбалансированности бюджетной системы. В условиях жестких бюджетных ограничений и роста числа льготополучателей особо актуализируется задача поиска путей повышения эффективности и оптимизации расходов на социальные программы. Анализ практики реализации региональных программ социальной поддержки в Республике свидетельствует о формировании смешанного типа системы социальной защиты населения, который предполагает реализацию комплекса мер как для льготополучателей по категориальному принципу, так и для получателей адресной социальной помощи, т.е. по принципу нуждаемости. Возможен вариант перераспределения средств внутри самих программ социальной поддержки: за счет сокращения числа получателей происходит увеличение размера помощи; либо при увеличении числа получателей необходимо уменьшать размер пособий, что в свою очередь приведет к снижению социального и экономического эффекта. Предлагается изменение самой формы пособия для бедных, которая должна способствовать реализации трудового потенциала членов бедных семей для открытия собственного дела.

Ключевые слова: социальные программы, доходы населения, депрессивность, эффективность, получатель, пособие, методика, формы, помощь, бедный, безработный, финансирование

SEPARATE ASPECTS OF SOCIAL POLICY OF DEPRESSIVE REGION N THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF KALMYKIA

Dordzhieva O.B.

VPO «Kalmyk State University», Elista, e-mail: o_dordjieva.gov@mail.ru

The modern model of social spending such depressed areas as the Republic of Kalmykia, pose a threat to the balance of the budget system. In terms of hard budget constraints and the increasing number benefit recipients particularly actualized the task of finding ways to improve efficiency and optimize spending on social programs. Analysis of the practice of the regional programs of social support in the Republic indicates the formation of a mixed type of social security system, which involves the implementation of measures for benefit recipients on the basis of category and for the recipients of targeted social assistance, that is, on the principle of need. The variant of the redistribution of funds within the programs themselves social support, by reducing the number of recipients increases the size of the aid; either by increasing the number of recipients is necessary to reduce the amount of benefits, which in turn will reduce the social and economic effects. It is proposed to change the form itself benefits for the poor, which should contribute to the realization of the labor potential of members of poor families to start their own business.

Keywords: social programs, household income, depression, efficiency, beneficiary, benefit, methods, forms, help, the poor, the unemployed, funding

Сравнительный анализ параметров расходной части регионального бюджета за 2012 г. по отношению к аналогичным показателям бюджета за 2005 г. позволяет сделать выводы об опережающих темпах роста расходов на социальную политику по сравнению с общими расходами более чем в 2 раза.[2]

Социальная поддержка населения осуществляется в условиях неразвитости рынка труда при наличии жестких бюджетных ограничений. В условиях ограниченных бюджетных ресурсов возникает вопрос о выборе подходов к ресурсному обеспечению социальных программ. В Республике приняты и действуют 15 законов социальной направленности, кроме того передано на исполнение полномочий по 14 федеральным законам. На учете органов соцзащиты населения по состоянию на 1.01.2013 г. состоят 120,8 тыс. чел. (более 43% общей численности населения региона), которым предоставляются меры поддержки, в т.ч. по федеральным законам – 23,9 тыс. чел., по региональным законам – 96,9 тыс. чел. На учете в органах соцзащиты населения состоит 35733 семей, имеющих детей. Из них 21320 относится к категории малообеспеченных.[5]

Анализ практики реализации региональных программ социальной поддержки в Республике свидетельствует о формировании смешанного типа системы социальной защиты населения, который предполагает реализацию комплекса мер как для льготополучателей по категориальному принципу, так и для получателей адресной социальной помощи, т.е. по принципу нуждаемости.

Возможен вариант перераспределения средств внутри самих программ социальной поддержки: за счет сокращения числа получателей происходит увеличение

размера помощи; либо при увеличении числа получателей необходимо уменьшать размер пособий, что в свою очередь приведет к снижению социального и экономического эффекта. Либо перераспределить ресурсы между программами адресной поддержки бедных и отдельных категорий граждан. В отчетах экспертов Всемирного банка в рамках проведенного исследования по проекту «Повышение эффективности программ социальной защиты и содействия занятости» в 2007 г. указывалось на необходимость внедрения жестких процедур контроля качества работы органов социальной защиты и сведений, предоставляемых заявителями. Актуальность этих рекомендаций имеет место и на современном этапе реализации региональной социальной политики. Не отличаются безупречностью эффективность управленческих процедур (дублирование функций создает избыток административных расходов). Сбор информации, формирование системы мониторинга для принятия эффективных управленческих решений представляются, на наш взгляд, одними из самых важных составляющих в деятельности по повышению качества администрирования социальных программ.

Ограниченные возможности бюджета актуализируют необходимость не просто повышения эффективности социальных расходов, а требуют смещения приоритетов социальных программ от заслуженных категорий граждан к уязвимым и бедным. Возникает необходимость реализации в этой части такой стратегии развития, которая способствует оптимизации социальных программ посредством сокращения системы категориальных льгот, не учитывающих уровень доходной обеспеченности льготополучателей. В этой связи требуется реформирование адресных программ, целью которой должно стать повышение уровня жизни семей с доходами ниже прожиточного минимума при ограничении входа в программу гражданам, не относящимся к бедным.

Важным этапом является определение приоритетных групп получателей помощи внутри малоимущего населения. Теми же экспертами предлагались механизмы «отсечения» части малоимущих от адресной помощи. Они могут быть основаны на показателях уровня доходов и глубины бедности, т.е. помощь направляется домохозяйствам, находящимся в крайней бедности и являющимся малоимущими не только абсолютно, но и относительно других домохозяйств, среднедушевые доходы которых также ниже прожиточного минимума, но не столь далеко отстают от него.

Повышение эффективности и адресности социальной помощи предполагает рассмотрение различных вариантов оказания помощи не всем малоимущим, а только ее части, включая полный отказ от предоставления адресной помощи лицам, не относящимся к социально уязвимым категориям и переход к ее оказанию лишь лицам с ограниченными возможностями на рынке труда или особыми заслугами перед государством, чтобы не допустить их попадание в число малоимущих. Вопросы доходов остального населения эффективно должны быть решены в сфере развития рынка труда.[3]

С точки зрения повышения эффективности адресной социальной поддержки важным является вопрос о преимуществах и недостатках существующих форм предоставления адресной помощи. На сегодняшний день имеет место присутствие таких форм как денежные пособия, натуральные льготы и натуральная помощь, квазиденежные формы. С точки зрения оптимизации административных расходов, прозрачности и свободы потребительского выбора предпочтительным вариантом являются денежные пособия. Однако при их предоставлении существуют риски нецелевого использования средств и увеличения в будущем расходов на оказание необходимой помощи семье, использовавшей денежные пособия не по назначению. Натуральные формы отличаются низкой прозрачностью, значительно искажают как функционирование частных рынков, так и потребительское поведение, при этом именно эта форма помощи для поддержки тех членов семей, которые не могут влиять на внутрисемейное распределение ресурсов, является наиболее оптимальной. Промежуточными между натуральными и денежными формами являются квазиденьги – талоны, сертификаты, ваучеры и т.д., которые значительно упрощают администрирование, позволяют получателям более свободно выбирать товары и услуги, но при этом вводят ограничение на целевое использование.

Выбор метода оценки нуждаемости (идеально точный метод оценки нуждаемости на практике внедрить невозможно) зависит от административных ресурсов системы социальной защиты, экономической ситуации в регионе, специфики рынка труда. Теория и практика данного вопроса предусматривает следующие возможные варианты: прямой метод – оценка уровня денежных доходов, жилищной и имущественной обеспеченности; косвенный метод – категориальная оценка, например принадлежность к социально уязвимым слоям населения,

корреляционные зависимости между доходом и различными характеристиками домохозяйства: составом семьи, профессиональным и образовательным статусом трудоспособных, между доходом и данными о жилище и наличии предметов первой необходимости, возрастом и полом членов семьи; сочетание косвенных и прямых методов (примером может служить отнесение к категории с последующим определением дохода); самоотбор (установление размеров помощи на уровне столь низком, чтобы интерес проявляли только самые нуждающиеся, или, например, непривлекательные (грязные) общественные работы. Наиболее приемлемым в условиях проведения социальной политики на сельской территории является метод обеспечения адресности силами местного сообщества.

Варианты определения размеров пособия также важны, поскольку у получателей пособия не должно быть стимулов к указанию неверного дохода, а также сам размер пособия не должен создавать негативных стимулов к труду. Экспертами Всемирного банка руководству Республики предлагалось три возможных варианта: фиксированный или дифференцированный размер пособия, а также расчет пособия по простой или сложной компенсационной схеме. Особенностью определения размера пособия по фиксированной ставке является простота процесса определения размера предоставляемой помощи. Фиксированный размер пособия семьям с доходом чуть выше порога нуждаемости создает стимул к занижению доходов, а те семьи, которые имеют доход чуть ниже этого порога, не имеют стимулов к улучшению своего положения путем поиска работы или лучше оплачиваемого места. При дифференцированном методе определения размера пособия имеется риск, когда незначительное повышение заработка может привести к значительному снижению размера пособия, данная схема создает с одной стороны «ловушки бедности», когда повышение трудовых доходов, снижает размер социальных выплат, с другой стороны, создает негативный стимул сокрытия доходов. Простая схема позволяет компенсировать разницу между уровнем доходов и прожиточным уровнем (если значение черты бедности определено как прожиточный минимум). Сложная компенсационная схема с индексацией доходов позволяет стимулировать трудовые усилия получателей, когда совокупный доход, представляющий собой сумму заработной платы и субсидии, превышает порог нуждаемости, то размер субсидии снижается частично. Именно этот вариант, на наш взгляд, является более предпочтительным. Данный подход позволяет решать проблему бедности, не снижая стимулов к экономической активности получателей субсидий. Простое распределение субсидий дает кратковременный эффект роста потребления. Нужны дополнительные меры стимулирующего характера по повышению самообеспечения семей, поиску ими дополнительных источников дохода. Т.е эффективная социальная политика содержит не только распределительный компонент, но и ряд дополнительных мер по содействию бедным семьям в самообеспечении.

С этой целью возникает необходимость внедрения новой формы пособия – финансирование, направленное на содействие вхождению трудоспособных бедных в рынки труда. Основное целевое назначение пособия – поддержка бедных семей с трудоспособными членами посредством предоставления услуг, которые помогут им трудоустроиться или начать, расширить трудовую активность в форме собственного дела. Помощь семье должна включать меры для преодоления тех барьеров, которые мешают трудоустройству, началу собственного дела. Программа должна быть построена таким образом, чтобы поощрять малоимущие семьи на максимальное использование своего трудового потенциала и выход на самообеспечение. Органами социальной защиты, реализующим программу, целесообразно разработать план помощи семье, принятой в программу. Важным элементом программы может стать социальный контракт, заключенный между семьей и службой защиты, определяющий обязанности сторон. Возможно, экономически целесообразнее, на наш взгляд, заключить трехсторонний. Третьей стороной может выступить служба занятости, в которой обязательно должны встать на учет безработные члены семьи. Т.е. получение семьей различного рода социальной помощи должно сопровождаться активными мерами поиска работы, включая обучение, переподготовку, помощь в организации собственного бизнеса. При этом службой занятости совместно с представителями местной и региональной власти, уполномоченной в создании условий для малого бизнеса, необходимо проработать вопросы оказания помощи для становления и развития собственного бизнеса. В Республике Калмыкия на региональном уровне – министерство экономики в части реализации мероприятий по поддержке малого предпринимательства, министерство сельского хозяйства в части развития малых форм хозяйствования аграрного сектора, министерство земельных и имущественных

отношений в части наделения и предоставления земельных участков. [4] На местном уровне – уполномоченные органы и лица на муниципальном уровне. Межведомственный набор услуг, разработанный для каждой семьи, должен содержать прежде всего полностью весь набор социальной помощи, но при этом позволять безработным преодолеть те препятствия, которые возникают у них на пути к трудоустройству. В целях увеличения получаемого дохода работающими членами семьи в договоре необходимо предусмотреть возможные меры поддержки, которые могут быть оказаны работающим для успешной реализации их трудового потенциала. Правила исчисления трудового дохода должны быть составлены таким образом, чтобы мотивировать семью получать свой доход (частично или полностью) от трудовой деятельности.

Коллегиальность разработки индивидуальных планов выхода семьи на самообеспечение предполагает гибкость в принятии решений об определении размеров помощи и периодов ее предоставления с учетом сезонного характера многих видов деятельности. Он требует более эффективного межведомственного сотрудничества.

В целом гармонизированное развитие всех адресных программ позволит совершенствовать методики оценки нуждаемости в части определения четких критериев оценки материально-бытового положения семьи и контроля за достоверностью предоставляемых сведений. Важным является синхронизация программ на основе систематического мониторинга программ. Анализ эффективности реализации программ требует создания единой базы данных по получателям всех социальных пособий, включающей в том числе и получателей пособий по безработице.

В целом синхронизированное взаимодействие всех уполномоченных лиц, реализующих свою деятельность в данной сфере, когда получателем услуги, точнее объектом воздействия является человек, его трудовой потенциал, позволит не только повысить эффективность расходования дефицитных бюджетных средств. Прежде всего, эти меры способствуют достижению основной цели социальной политики, «которая направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».[1] В свою очередь, эффективная реализация социальных программ является основой снижения депрессивности таких регионов, как Республика Калмыкия, и является одним из значимых условий перехода к тренду развития.

Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках реализации проекта 13-06-00803 А «Архаизм и модернизация: синергетическое взаимодействие в условиях устойчивого развития сельских территорий».

Список литературы

1. Конституция РФ, ст.7 http://www.consultant.ru/popular/cons/

2. Статистический ежегодник 2013 // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Калмыкия, – Элиста, Калмыкиястат. 2013 – 299 с. С. 229.

3. Дорджиева О.Б. Проблемы финансовой независимости местных бюджетов в современных условиях // Ж. Финансы и кредит, Москва, 2013. – № 9.

4. Дорджиева Б.В. Хозяйственная архаика как фактор воспроизводства неучитываемой экономики// Материалы международной научно-практической конференции «Развитие человеческого потенциала как приоритет государственной политики», Элиста, С. 202–210.

5. Джексембекова Л.К. Реализация государственных программ Республики Калмыкия в сфере социальной защиты населения как инструмент развития человеческого потенциала // Материалы международной научно-практической конференции «Развитие человеческого потенциала как приоритет государственной политики», Элиста, С. 122–137.

References

1. The Constitution of the Russian Federation, Article 7.

2. Statistical Yearbook 2013 // The territorial authority of the Federal State Statistics Service of the Republic of Kalmykia – Elista, Kalmykiyastat. 2013. 299 p.

3. Dordzhieva O.B. Problems of financial independence of local budgets in modern conditions // J. Finance and Credit, Moscow, 2013. no. 9.

4. Dordzhieva B.V. The economic archaic as a factor of reproduction unrecorded economy // Materials of the International scientific-practical conference «Human Resource Development as a priority of state policy», Elista, pp. 202–210.

5. Dzheksembekova L.K. Implementation of state programs of the Republic of Kalmykia in the area of social protection of the population as a tool of human development // Materials of the International scientific-practical conference «Human Resource Development as a priority of state policy», Elista, pp. 122–137.

Рецензенты:

Бадмахалгаев Л.Ц., д.э.н., профессор кафедры учета, анализа и налогообложения, ФГБОУ ВПО «КалмГУ», г. Элиста;

Цатхланова Т.Т., д.э.н., профессор, заведующая кафедрой экономики и управления на предприятии, ФГБОУ ВПО «КалмГУ», г. Элиста.

Работа поступила в редакцию 16.12.2014.