



- *Существующая система социальной защиты требует совершенствования для сокращения малообеспеченности и смягчения последствий экономических шоков.*
- *Увеличение расходов на программы адресной социальной помощи позволит сделать систему более современной, укрепить социальную устойчивость и предотвратить рост бедности.*

Для чего необходимы изменения системы социальной защиты?

Роль госсектора как элемента предоставления социальной защиты ослабевает. С начала 2000-х годов и вплоть до 2008 года, мощный экономический рост и центральная роль государственного сектора в экономике помогли Беларуси добиться значительных успехов в сокращении уровня бедности. Государственный сектор предоставлял косвенную социальную помощь в виде гарантированных рабочих мест на госпредприятиях, ценового контроля, а также косвенных энергетических субсидий. Однако эта модель становится все менее эффективной в обеспечении как экономического роста, так и социальной защиты. Рецессия 2015-2016 годов обнажила ряд структурных слабостей белорусской модели экономического роста, а также привела к снижению доходов домохозяйств. Риски связаны с внутренней негибкостью: по мере того, как растущее число государственных предприятий сталкиваются с финансовыми затруднениями, роль госсектора как источника социальной защиты ослабевает.

Необходимо переориентировать систему социальной помощи Беларуси в плане механизмов сокращения малообеспеченности и преодоления последствий экономических шоков. Беларусь расходует около 2,5 процента ВВП на социальную помощь – что выше среднего показателя по региону Европы и Центральной Азии (2,2 процента) – набор программ остается асимметричным, ограничивая эффективность и адаптивность существующей системы. Так, на пособия семьям, имеющим детей, приходится около 70 процентов всех расходов системы социальной защиты, при этом пособия по инвалидности и социальные пенсии являются второй и третьей по величине категорией расходов, соответственно. Только 3 процента от общих расходов на систему социальной защиты идут на адресную помощь малообеспеченным гражданам, а расходы на пособия по безработице занимают крайне незначительную долю в общих расходах.

Расширение охвата адресной социальной помощи является важным инструментом снижения уязвимости и неравенства. В то время как в Беларуси имеется широкий спектр программ социальной помощи, коэффициент замещения доходов за счет социальной помощи является низким по сравнению с другими странами Европы. Так, исследование Всемирного банка «*Фискальное перераспределение в Беларуси*», проведенное в 2017 году, показывает, что пособия в денежном и натуральном выражении составляют всего около 4 процентов располагаемого дохода для 10 процентов домашних хозяйств с самыми низкими доходами (первого дециля), и только около 1 процента для второго дециля по уровню дохода. Эти низкие показатели замещения свидетельствуют о том, что существующий набор программ социальной помощи ограничен с точки зрения эффективности усилий по прямому сокращению бедности и смягчению последствий экономических шоков.

К современной системе прямой социальной помощи

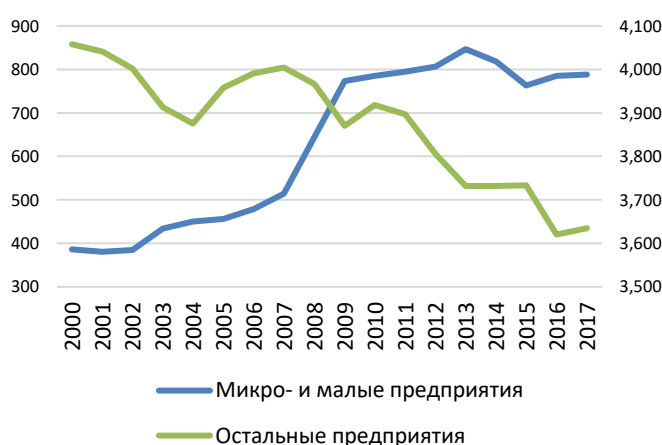
Хорошо функционирующая система социальной помощи выполняет две важные функции, а именно: (i) защиты – для сведения к минимуму общего уровня бедности и защиты доходов уязвимых домашних хозяйств; и (ii) предотвращения – для сдерживания возможного роста уровня малообеспеченности в период экономических шоков или иных изменений, тем самым смягчая последствия для населения. Таким образом, механизмы социальной помощи могут играть важную вспомогательную роль, позволяя снизить неопределенность неблагоприятных последствий реформ, будь то более повышение тарифов на коммунальные услуги, или же рост безработицы в период структурных реформ.

Нынешняя система социальной поддержки в Беларуси может быть укреплена при минимизации зависимости от пособий. Одним из недостатков существующей адресной поддержки доходов является высокий уровень исключения «работающих бедных» домашних хозяйств, в которые входят занятые, но малообеспеченные граждане. Для решения этой проблемы может быть предусмотрено усиление государственной адресной социальной помощи (ГАСП), предоставляемой в виде ежемесячного социального пособия для семей с низким доходом. Это может быть сделано путем, во-первых, расширения охвата и увеличения размера помощи в рамках

ГАСП и, во-вторых, обеспечения роста доходов получателей пособий с восстановлением занятости при наличии финансовых стимулов к труду и помощи в трудоустройстве. В настоящее время это происходит далеко не всегда, поскольку часть пособия изымается – как раз на размер выросшего дохода домохозяйства. Оценки показывают, что такие меры потребуют дополнительных бюджетных ресурсов, однако они все же будут доступными и экономически эффективными в части сокращения уровня бедности и обеспечения базового дохода для самых малообеспеченных домохозяйств.

Превращение ежемесячных социальных пособий в рамках ГАСП в главную программу системы социальной помощи обеспечит справедливый подход к решению проблемы бедности и повышению социальной устойчивости. Расширение охвата ежемесячного социального пособия программы ГАСП и его предоставление всем малоимущим домохозяйствам, включая «работающих бедных», и увеличение размера пособия может сделать эту программу ключевым инструментом для борьбы с бедностью при обеспечении устойчивости домохозяйств к экономическим шокам в будущем. Тщательная перестройка состава программ помощи позволит минимизировать зависимость от пособий и укрепить стимулы к занятости.

Рисунок 1: Динамика занятости в ММП и других предприятиях, тыс. человек



Источник: Расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных Белстата.

Расширение охвата и интеграция ГАСП, помощи безработным и активных мер на рынке труда необходимы для стимулирования перемещения трудовых ресурсов внутри экономики. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в период с 2000 по 2017 годы микро- и малые предприятия, в основном являющиеся частными, были способны поглощать рабочую силу (см. рисунок 1). Однако существующие механизмы социальной помощи недостаточны для поддержки движения рабочей силы из менее производительных отраслей и предприятий в более производительные. Расходы на пособия по безработице и меры активной политики на рынке труда остаются незначительными. Таким образом, необходим пересмотр существующих подходов и уровней расходов с тем, чтобы увеличить размер пособий по безработице, охват ГАСП, а также спектра активных мер на рынке труда.

Способность домохозяйств удовлетворить свои потребности в энергии все больше подвергается риску, что также требует эффективных мер социальной помощи. Частичная реформа субсидирования коммунальных услуг привела к увеличению их стоимости для домашних хозяйств. В дальнейшем, без эффективной системы социальной помощи шок в результате выхода на полную стоимость возмещения затрат может стать вполне ощутимым. Так, домохозяйства с самыми низкими доходами (первый дециль) тратят около 17 процентов своего дохода на коммунальные услуги. Около 27 процентов домохозяйств испытывают «энергетическую бедность», расходуя более 10 процентов своих доходов на коммунальные услуги. Для сравнения, уровень энергетической бедности в Польше составляет 6 процентов, а в Сербии – 5 процентов. Однако текущая программа безличных жилищных субсидий (БЖС) – программа помощи малоимущим на основе критериев нуждаемости – крайне мала как по охвату, так и бюджету. Из-за очень ограничивающих условий предоставления она охватывает только 0,5 процента населения и составляет лишь 0,0012 процента ВВП. Укрепление БЖС – за счет увеличения охвата и размера субсидий – позволит повысить доступность пользования энергетическими услугами, предоставляя тем самым помощь нуждающимся в ней домохозяйствам.

Контактная информация:

Нитин Умапати Кирилл Гайдук Марина Сидоренко
 Numapathi@worldbank.org KHaiduk@worldbank.org MSidarenka@worldbank.org
 (+375 17) 359-19-50 • www.worldbank.org/belarus