

Система социальной защиты в Беларуси: взгляд в будущее

Нитин УМАПАТИ

УДК 364, 369

Ключевые слова:
социальная защита; государственная адресная социальная помощь; бедность.



Всемирный банк, экономист,
PhD in Economics, США, г. Вашингтон,
e-mail: numapathi@worldbank.org

Беларусь добилась значительных успехов в сокращении бедности, снизив уровень бедности с 32% в 2003 г. до менее 1% в 2013 г. Это произошло частично благодаря предоставлению постоянной государственной поддержке государственным предприятиям, обеспечивающим косвенные меры социальной защиты, такие как гарантированные рабочие места, пенсии и ценовой контроль. При этом экономический спад 2015 г. выявил структурные недостатки, присущие белорусской модели экономического развития и благосостояния, а широкое использование государственного сектора в качестве ключевого источника социальной защиты потеряло свою эффективность [1].

Рост доходов домашних хозяйств остановился, а доля населения страны, живущего за национальной чертой бедности¹, увеличилась с 4,8% в 2014 г. до 5,6% в 2018 г., несмотря на некоторое восстановление экономического роста. Опора Беларуси на государственный сектор позволила стране отложить проведение реформ по реструктуризации и повышению эффективности экономики. Однако опыт показывает, что кредитование государственного сектора является менее эффективным способом стимулирования экономики, а без поддержки эффективной системы социальной защиты предприятиям государственного сектора, несущим все бремя социального обеспечения, будет сложно конкурировать на рынке. Экономический спад выявил ограничения такого подхода. Бюджетные расходы на субсидии государственным предприятиям достигли неприемлемо высокого уровня, составив более 4% ВВП [2]. Хотя эти субсидии неявно достигают определенных целей перераспределения, таких как трудоустройство населения, они сопряжены со значительными издержками в плане бюджетных расходов и эффективности. Так, в период с 2012 г. по 2016 г. государственный и гарантированный государством долг как доля ВВП вырос примерно на 17 процентных пунктов, составив около 48% ВВП в 2016 г., но совокупная факторная производительность оставалась отрицательной с 2011 г.

Текущая система социальной помощи в Беларуси не является эффективной системой социальной защиты и буфером для экономических шоков². Об этом свидетельствует повышение уровня бедности после экономического спада 2015 г., а увеличение доли домохозяйств, уязвимых к этому риску, говорит о резком снижении располагаемых доходов домохозяйств после рецессии. Сельские районы приняли на себя главный удар кризиса: в 2016 г. доля бедного населения в сельской местности увеличилась на 24%³, а на национальном уровне около 12% домохозяйств стали более уязвимыми к риску бедности. Все эти риски могут существенно обостриться в условиях неблагоприятных факторов глобального характера, включая такой как COVID-19.

Характеристики текущей системы социальной помощи в Беларуси

Социальная защита – это общий термин, который включает в себя социальную помощь и социальное страхование, причем к последнему относятся пенсии и пособия по безработице. Общий объем ресурсов, выделяемых на социальную защиту, составляет около 15% ВВП, но более трех четвертей этого бюджета отводится на выплату пенсий. Расходы на социальную помощь составляют около 2,5% ВВП, что является низким показателем по сравнению со странами ОЭСР, где

¹ Определяется как доля населения, уровень доходов которого ниже бюджета прожиточного минимума. В оценке используется уровень национальной черты бедности и национального прожиточного минимума в 2016 г. в размере 164 бел. руб.

² Термины «прозрачные социальные защиты», «социальные трансферты» и «социальная помощь» часто используются взаимозаменяемо и являются компонентом более крупных систем социальной защиты. Это меры, которые не основаны на уплате взносов и не предназначены для оказания регулярной и предсказуемой поддержки малоимущим и уязвимым группам населения. World Bank. 2018. The State of Social Safety Nets 2018. (Доклад «Положение дел с системами социальной защиты в 2018 году», Всемирный банк, 2018 г.).

³ На основе численности бедного населения при пороговом значении на уровне 10 долл. США в день по ППС.

Структура расходов на социальную помощь в Беларуси, 2017 г.



Примечание. Разработка автора на основе [3].

Рисунок 1

расходуется около 4–5% ВВП на социальную помощь. Хотя Беларусь выделяет значительную долю государственных ресурсов на социальную защиту, многие социально уязвимые группы остаются недостаточно защищенными из-за структуры расходов. Состав программ социальной помощи остается асимметричным, ограничивая эффективность и адаптивность существующей системы (рисунок 1). Так, на пособия семьям, имеющим детей, приходится около 70% всех расходов системы социальной защиты, при этом пособия по инвалидности и социальные пенсии являются второй и третьей по величине категорией расходов соответственно. Очень небольшая доля (3 процента) общих расходов на систему социальной защиты направляется на адресную помощь малообеспеченным гражданам.

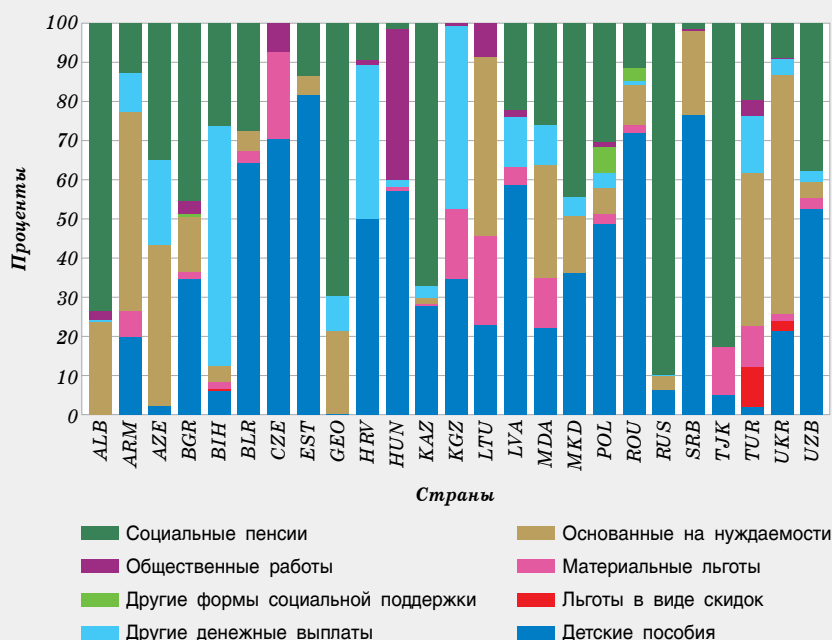
Представленная на рисунке 2 структура расходов на социальную помощь в разных странах Европы и Центральной Азии (далее – ЕЦА) демонстрирует значительную неоднородность в доле различных компонентов. Например, социальные пенсии имеют большой удельный вес в структуре расходов на систему социальной защиты в Албании, Грузии и России, а в Венгрии, Чехии и Сербии они имеют незначительный удельный вес. Аналогичным образом во многих

странах, включая Беларусь, доля расходов на программы, основанные на проверке нуждаемости, является очень низкой, в то время как в других странах на них выделяется значительный объем ресурсов. По сравнению с остальной частью региона Беларусь расходует значительную часть средств, выделяемых на социальную помощь, на пособия на детей. Хотя эти пособия являются важным источником дохода для семей с детьми, значительная доля малообеспеченных домохозяйств не имеет права на получение таких пособий. По показателю умеренной бедности, определенному на основе располагаемого дохода на душу населения, который ниже бюджета прожиточного минимума для одного члена семьи (для контрольной семьи из 4 человек, с 2 взрослыми и 2 детьми), около 19% и 21% бездетных домохозяйств относились к группе бедных в 2016 г. и 2017 г. соответственно [4]. Эти домохозяйства не могут получать пособия на детей, и для них не предусмотрены аналогичные альтернативные пособия, которые они могли бы получить. Эта ситуация могла бы быть решена за счет большего охвата пособиями, выплачиваемыми на основе проверки нуждаемости.

Пособия по безработице в Беларуси также очень низкие по международным стандартам. Хотя официальный уровень занятости в Беларуси в 2017 г. составил 67,2%, уровень безработицы был высоким – 5,6%, а уровень безработицы среди молодежи даже выше – более 15% [6]. Вместе с тем в стране предоставляется очень ограниченный объем помощи работникам в форме пособий по безработице. Расходы на пособия по безработице составляют ничтожно малую долю в размере 0,006% ВВП, что значительно ниже среднего показателя по ОЭСР (0,68%) [7]. Тем не менее, согласно исследованию Всемирного банка в Беларуси, эти пособия являются эффективной мерой социальной защиты по их воздействию на бедность [2]. Это свидетельствует о том, что увеличение бюджетных ассигнований на этот вид пособий в сочетании с дополнительными мерами по повышению их эффективности принесет Беларуси высокую отдачу в долгосрочной перспективе.

Очень важно отметить, что в Беларуси также имеются крупные косвенные субсидии, такие как энергетические субсидии, которые имеют низкую адресность, но при этом на их долю приходится при-

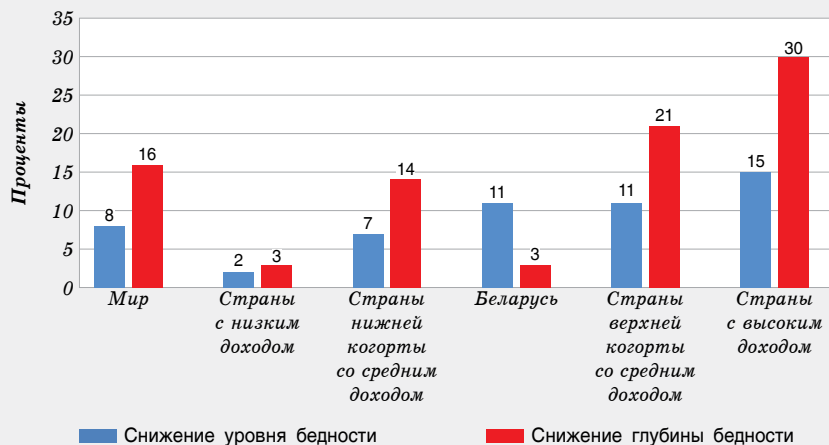
Структура расходов на социальную помощь в странах ЕЦА



Примечание. Разработка автора на основе [5].

Рисунок 2

Влияние социальной помощи на бедность, международные сравнения



Примечание. Составлено автором для Беларуси – на основе данных выборочного обследования домашних хозяйств в 2016 г.; для остальных стран – на основе доклада Всемирного банка [10].

Рисунок 3

альной помощи, чей доход упал бы ниже черты бедности, если бы они не получали пособия. В то же время многие малоимущие группы населения не получают пособия или же получаемые ими суммы пособий недостаточны для того, чтобы позволить им подняться над чертой бедности.

Наконец, важно отметить, что белорусская система социальной помощи охватывает значительную долю населения, но она недостаточно адресована малообеспеченным группам населения. Система социальной помощи охватывает около 54% населения Беларуси. Тем не менее, средства социальной помощи недостаточно эффективно распределяются в пользу малообеспеченных групп населения. На рисунке 4 сравнивается эффективность адресной помощи в Беларуси с другими группами стран. Выявлено, что социальная помощь предоставляется менее 45% наименее обеспеченного квинтиля населения, что является весьма низким показателем по сравнению с большинством стран региона ЕЦА.

Направления модернизации системы социальной помощи

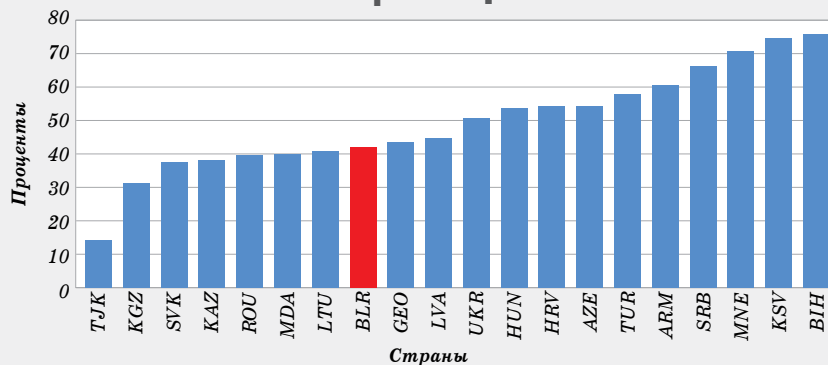
Для повышения экономической устойчивости необходимо оперативно переориентировать систему социальной помощи в сторону увеличения доли расходов на помощь малообеспеченным группам населения на основе

мерно 2% ВВП [8]. Необходимо срочно начать изменение текущей политики предоставления подобной универсальной помощи. Эти субсидии не являются экономически эффективными, поскольку они не адресуются группам с низким доходом (две верхние квинтильные группы наиболее обеспеченных домашних хозяйств получают больший объем помощи, чем две наименее обеспеченные квинтильные группы [9]), а также ввиду того, что они стимулируют неоптимальное использование энергетических ресурсов. Более целенаправленный подход к решению проблемы доступности пользования энергетическими услугами заключается в направлении субсидий социально уязвимым группам. Одним из способов достижения этой цели является использование реформированной программы безналичных жилищных субсидий (далее – БЖС), которая в настоящее время действует в Беларуси, но слишком мала (из-за очень ограничивающих условий предоставления) для того, чтобы служить адекватной системой социальной помощи для повышения доступности энергетических услуг.

Влияние трансфертов социальной помощи на снижение уровня бедности и неравенства зависит от ряда факторов, таких как ох-

ват программы, эффективность адресности и размер пособий. Как показано на рисунке 3, в мире сокращение относительной численности бедного населения за счет трансфертов социальной помощи в среднем составляет 8%, а в плане глубины бедности⁴ – 16%. В Беларуси социальная помощь способствует сокращению бедности примерно на 11% – также, как и в странах с уровнем доходов выше среднего. При этом сокращение глубины бедности намного ниже и составляет 3%. Это говорит о наличии значительного числа получателей пособий соци-

Доля наименее обеспеченного квинтиля населения, получающего какой-либо вид социальной помощи, страны ЕЦА



Примечание. Разработка автора на основе [5].

Рисунок 4

⁴ Глубина бедности отражает, насколько доходы бедных домохозяйств ниже черты прожиточного минимума.

критериев нуждаемости. Это изменение в структуре расходов на социальную помощь должно быть направлено на достижение более сбалансированных результатов в плане размера пособий, числа охваченных лиц, прав на получение пособий, сокращения бедности и бюджетных расходов. Предлагаемая мера также создаст более адаптивную систему социальной помощи для преодоления будущих экономических шоков, которая может автоматически расширять и сокращать свой охват в соответствии с экономическим циклом.

Эффективная система социальной помощи является ключом к обеспечению социальной стабильности, экономической устойчивости и роста. Переориентирование системы позволит Правительству оказывать помощь малообеспеченным домохозяйствам на основе других средств, помимо гарантированных рабочих мест. Это высвободит ресурсы для развития активного частного сектора, который возьмет на себя задачу быстрого роста занятости и увеличения налоговых поступлений.

Система, которая обеспечивает комплексный подход к сокращению бедности домохозяйств, должна содержать индивидуальный пакет мер поддержки, состоящий из денежных средств, рынка труда и социальных услуг. Этот подход предназначен для более оперативного и устойчивого сокращения бедности. Для фискальной и политической устойчивости необходимо, чтобы адресная финансовая помощь, обеспечивающая немедленное сокращение бедности, сочеталась с мерами по активному вовлечению в занятость и индивидуальной помощью в натуральной форме для социальной интеграции, необходимой для сокращения бедности в долгосрочной перспективе.

В Беларуси есть две программы, связанные с доходами домохозяйств, которые обеспечивают подходящую основу для подобного изменения системы. Программы государственной адресной социальной помощи (ГАСП) и безналичных жилищных субсидий (БЖС) являются естественными строительными блоками для укрепления системы социальной

защиты. Однако в настоящее время они слишком малы, чтобы обеспечить эффективное воздействие на бедность или защиту домохозяйств от будущих экономических шоков.

Программа ГАСП представляет собой отличную отправную точку для разработки более комплексного подхода. ГАСП потенциально может стать флагманской комплексной программой социальной помощи и справедливым решением проблемы бедности и ее структурных причин. Для достижения этой цели необходимо расширить охват ежемесячного социального пособия программы ГАСП, чтобы его получала большая часть малоимущих домохозяйств. Кроме того, необходимо увеличить размер помощи, одновременно установив условия участия в трудовой деятельности для тех, кто может работать, и определив социальные услуги для выполнения получателями пособия как часть их взаимной ответственности. Тем не менее в настоящее время ГАСП охватывает 3% малообеспеченного населения, получающего социальную помощь, что незначительно с точки зрения расходов в процентах от ВВП. Для сравнения, в ЕС расходуется почти 1% ВВП на денежные пособия, выдаваемые на основе проверки критериев нуждаемости [11].

В плане общей системы также необходимо пересмотреть состав, структуру и эффективность программ социальной помощи. Пособия на ребенка, программы помощи в натуральной форме и категориальные пособия, выдаваемые определенным группам граждан (таким как ветераны), преобладают в расходах на социальную помощь, в то время как программы денежной помощи на основе критериев нуждаемости слишком малы, чтобы приносить эффект на национальном уровне. В дальнейшем необходимо перейти к современной системе *прямой* социальной помощи с большим упором на программы помощи малоимущим на основе критериев нуждаемости и ее интеграцию с мерами по обеспечению активного участия на рынке труда.

В соответствии с предлагаемым подходом увеличенное денежное пособие, которое должно предоставляться большей доле

малоимущего населения, должно сочетаться с мерами по систематическому выходу семей из нищеты. Такая система стимулирования трудовой деятельности («от социального обеспечения к трудовой деятельности») будет основана на более сильных поведенческих стимулах для минимизации зависимости от социальных пособий и создания условий, способствующих активизации трудовой деятельности, а также для предоставления социальных услуг уязвимым категориям населения, находящимся в трудных жизненных обстоятельствах. Усовершенствованная версия ГАСП может стать ключевым государственным инструментом для борьбы с бедностью в долгосрочной перспективе, обеспечивая при этом устойчивость домашних хозяйств к будущим экономическим шокам и повышение эффективности экономики.

Необходимо принять более сбалансированный подход к обеспечению доступности пользования энергетическими услугами путем изменения программы БЖС в целях обеспечения более широкого охвата уязвимого населения и прогрессивной схемы предоставления поддержки. Более эффективная структура БЖС позволит значительно увеличить охват домохозяйств с низкими доходами, снизить уровень энергетической бедности и долю расходов домохозяйств на энергетические нужды. Моделирование распределительных и фискальных воздействий показывает, что новая формула расчета размеров БЖС может обеспечить более широкий охват и снижение нагрузки по оплате коммунальных услуг для домохозяйств с низким доходом. Охват увеличивается в семь раз, а доля расходов на коммунальные услуги снижается в среднем на 2 процентных пункта: с 11 до 9% дохода домохозяйства. В этих целях потребуются увеличить объем расходов на БЖС в 9 раз, хотя и с очень низкого уровня, составляющего примерно 0,01% ВВП.

Общая доля расходов на все предлагаемые меры помощи на основе проверки нуждаемости увеличится примерно до 0,6% ВВП (по сравнению с 0,02% ВВП в 2017 г.), или примерно до 20% от общего объема расходов на со-

циальную помощь. Доля дополнительных расходов по расширению программ помощи малообеспеченным домохозяйствам на основе критериев нуждаемости является низкой относительно общих расходов на социальную помощь в Беларуси и по сравнению с другими странами региона. В среднем страны ОЭСР расходуют примерно 4,4% ВВП на программы соци-

альной помощи, не основанные на уплате взносов, а расходы на программы помощи малообеспеченным группам населения на основе критериев нуждаемости в странах ОЭСР колеблются от 0,3% (Чешская Республика) до 5% (Исландия) ВВП [12]. Кроме того, доля дополнительных расходов является относительно низкой по сравнению с другими формами

неэффективных государственных субсидий, такими как доступные для всех энергетические субсидии в виде более низких тарифов (например, общая стоимость энергетических субсидий была оценена приблизительно в 1–2% ВВП [2] в 2017 г.).

* * *

Материал поступил 23.03.2020.

Библиографический список:

1. *Systematic Country Diagnostic: Towards a Competitive, Inclusive and Dynamic Belarus* [Electronic resource] // World Bank, 2017. – Mode of access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/602921520877070059/Belarus-Systematic-Country-Diagnostic-towards-a-competitive-inclusive-and-dynamic-Belarus>. – Date of access: 13.03.2020.
2. *Bornukova, K. Fiscal Incidence in Belarus – A Commitment to Equity Analysis* / K. Bornukova, G. Shymanovich, A. Chubrik // World Bank, 2017. – Table 14. – (Policy Research Working Paper).
3. *Национальный статистический комитет Республики Беларусь* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://belstat.gov.by/>. – Дата доступа: 01.03.2020.
4. *Poverty, Vulnerability, and Household Coping Strategies during the 2015–16 Recession in Belarus* / K. Bornukova [et al.]. – The World Bank, 2019.
5. *Social Protection Expenditure and Evaluation Database for Europe and Central Asia* [Database]. – Washington, DC: World Bank, 2019.
6. *International Labor Organization* [Electronic resource] // ILOSTAT, 2018. – Mode of access: <https://ilostat.ilo.org/>. – Date of access: 13.03.2020.
7. *Public unemployment spending (indicator)* [Electronic resource] // OECD, 2019. – Mode of access: <https://doi.org/10.1787/55557fd4-en>. – Date of access: 13.02.2020.
8. *Study of Belarus tariffs. Energy GP* [Electronic resource] // World Bank, 2018. – Mode of access: <https://www.worldbank.org/en/country/belarus>. – Date of access: 13.03.2020.
9. *Zhang, F. Belarus Heat Tariff Reform and Social Impact Mitigation* / F. Zhang, D. Hankinson // The World Bank, 2015.
10. *The State of Social Safety Nets 2018* [Electronic resource] // World Bank, 2018. – Mode of access: <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionandjobs/publication/the-state-of-social-safety-nets-2018>. – Date of access: 13.02.2020.
11. *EUROSTAT* [Electronic resource]. – Mode of access: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. – Date of access: 13.02.2020.
12. *Social Expenditure Update* [Electronic resource] // OECD, 2014. – Mode of access: <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Social-Expenditure-Update-Nov2014-8pages.pdf>. – Date of access: 03.02.2020.

Social protection system in Belarus: perspective

Nithin UMAPATHI, World Bank, Economist, PhD in Economics, USA, Washington, D.C.,
e-mail: numapathi@worldbank.org.

Abstract. Belarus has made significant success in reducing poverty. However, today the use of the public sector as a key source of social protection is not sufficient. In the future, Belarus needs to go through transition to a modern system of direct social assistance based on the criteria of need and its integration with measures to ensure active participation in the labor market and with social services.

Keywords: social welfare system; state targeted social support; poverty.