

© 2005 А.Ш. Бузаров, М.В. Кутеева

УДК 332.1

ББК 65.049 (Рос. Ады)

Б 90

## Пути повышения эффективности социальной политики в регионе (на примере Республики Адыгея)

### *Аннотация:*

Социальная политика в области защиты социально незащищенных слоев населения является (для любого государства) одной из первоочередных задач. После кризиса 1991 года в России на некоторое время этот вопрос отошел на второй план. Сейчас, после вступления в силу закона «О монетизации льгот» проблема защиты социально незащищенных групп населения стала особенно актуальна. Особенно это отражается в виде критического роста уровня бедности, как на общегосударственном, так и местном уровнях.

### *Ключевые слова:*

Социальная политика, социальная защита, бедность, социальная поддержка, карты бедности, уровень бедности, адресная помощь, социальный партнер.

Бедность как социальное явление искоренить не возможно, т.к. она является одним из результатов перехода к рыночным отношениям. Причем данное социальное явление характерно не только для развивающихся стран, но для стран с вполне устойчивой экономической системой.

Нами было проведено исследование структуры доходов и расходов частных домохозяйств, были построены карты бедности и карты социально-экономического положения районов по республике Адыгея. Карты бедности строились на основании следующих показателей: сводный индекс бедности, индексы глубины и остроты бедности. Данные индексы рассчитывались на основании комплекса показателей отражающих социально-экономическую жизнь республики. Помимо статистических данных были проведены исследования уровня жизни населения Республики. Они показали довольно неблагоприятное положение в целом по республике и в частности по городу Майкопу.

### *Карты бедности РА*

Построение профилей бедности и анализ факторов риска, продемонстрировало значительную роль пространственного фактора, то есть места проживания. Этот факт выявил необходимость получения сравнительных оценок бедности для каждого муниципального образования РА, что также было сделано посредством визуализации различных показателей бедности, рассчитанных в разрезе муниципальных образований. Первым из них стал показатель бедности без дооценки доходов. В среднем по республике уровень бедности составил 26,08%, а муниципальные образования по этому показателю можно условно разделить на четыре группы:

- благополучные (Тахтамукайский) (них уровень бедности даже без дооценки не превышает 20%),
- относительно неблагополучные (Шовгеновский районы – уровень бедности около или выше среднего, но не более 43%)

- неблагополучные (Гиагинский, Кошехабльский, г. Адыгейск – уровень бедности близок к 60%);
- крайне неблагополучные (Красногвардейский, Майкопский – уровень бедности составляет 73%).

Однако дополнение данного показателя рядом других позволяет не только скорректировать первый срез данных, но и дополнить информацию о бедности и факторах, влияющих на нее. Например, распределение районов по уровню глубокой бедности позволяет оценить, насколько корректно отнесение тех или иных муниципальных образований к категориям неблагополучных и крайне неблагополучных. Уровень глубокой бедности в Красногвардейском и Майкопском районах высок: соответственно 50% и 33% (т.е. более трети жителей этих муниципалитетов имеют доходы, в среднем не превышающие 70% прожиточного минимума при среднеобластном показателе 8 процентов). В то же время в г. Адыгейске и Кошехабльском районе данный показатель составил 20% и 25%, что позволяет перевести их из группы неблагополучных в группу относительно неблагополучных. Показатели остроты и глубины бедности еще более уверенно указывают на группу неблагополучных районов:

Проанализировав же результаты нескольких измерений, можно придти к следующему разбиению районов на группы:

- благополучные (г. Майкоп, Тахтамукайский район);
- относительно благополучные (Кошехабльский, Теучежский, г. Адыгейск, Шовгеновский районы);
- неблагополучные (Гиагинский район);
- крайне неблагополучные (Красногвардейский, Майкопский районы).

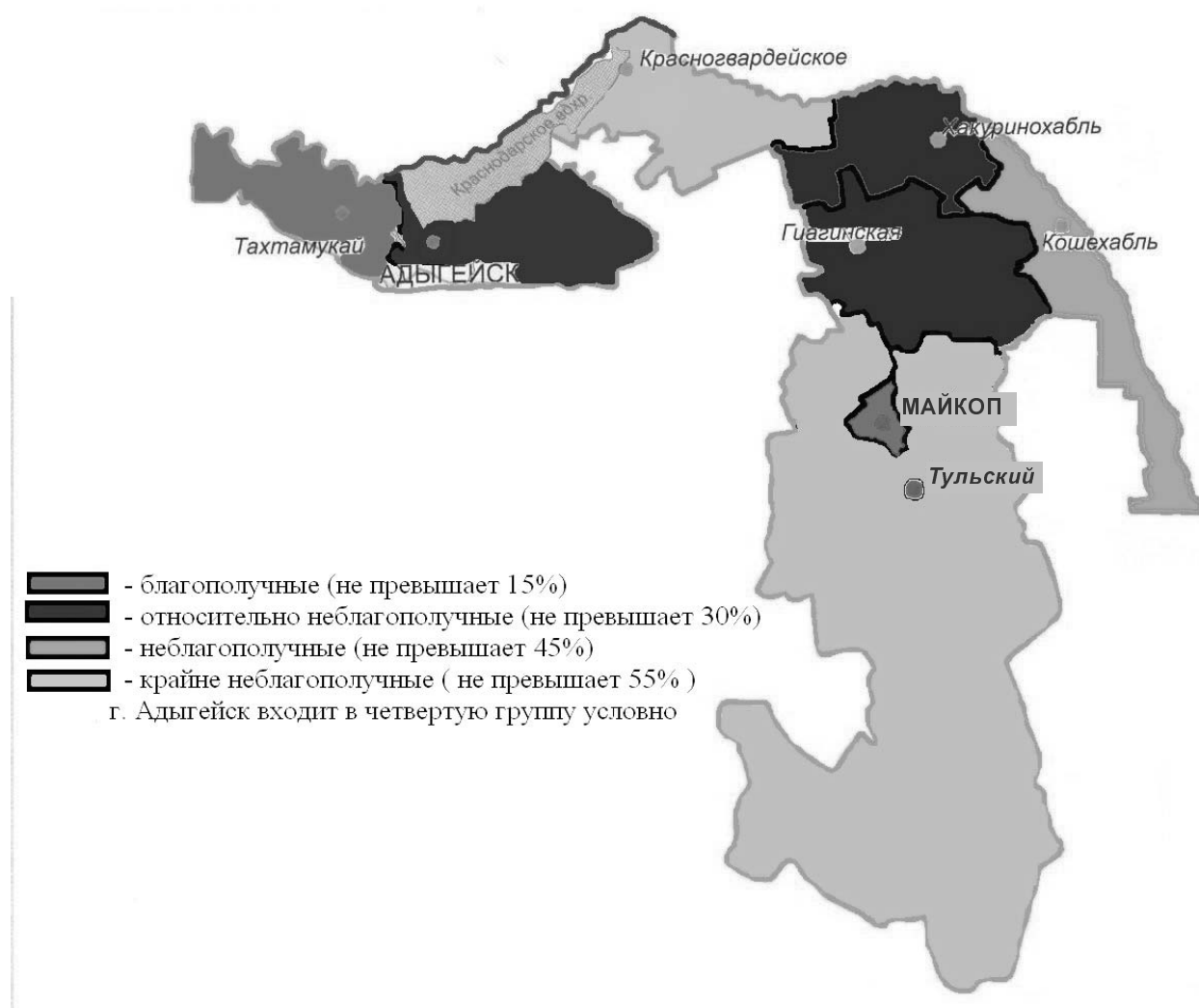
Далее применялся описанный выше метод измерения бедности в зависимости от лишений, претерпеваемых домохозяйством. Данный подход не корректирует полученные ранее результаты, а дополняет их, дает возможность взглянуть на проблему с несколько другой точки зрения. В среднем по области уровень бедности по лишениям составил 26,08%. Муниципалитеты в

зависимости от значения данного показателя разделились следующим образом;

- благополучные (г. Майкоп, Теучежский район – значение показателя не превышает 15%);
- относительно неблагополучные (Шовгеновский, Гиагинский районы – значение показателя не превышает 30%);

- неблагополучные (Тахтамукайский, Кошехабльский районы – значение показателя не превышает 45%);

- крайне неблагополучные (Красновардейский, Майкопский и (условно) г. Адыгейск – значение показателя составляет 55%).



В целом, сельская бедность, как и ожидалось, характеризуется более высокой остротой и глубиной. Это означает, что уровень недостающего дохода в сельской местности (особенно в Майкопском, Красновардейском районах) значительно выше, чем в городах, а доходы среди бедных распределены менее равномерно, то есть больше остро нуждающихся. В то же время бедность в областном центре и других городских поселениях, будучи меньшей по масштабам, имеет ряд качественных особенностей. Например, в городской среде разнообразнее возможности получения временного дохода, в том числе в неформальном секторе, а зависимость от сезонного фактора ниже, чем в сельских районах. Надо отметить, что в сельских районах бедность также связана с так называемой «двойной нагрузкой». Речь идет о том, что в периоды плохого урожая именно на бедное население приходится наибольший риск падения уровня потребления, а в период хорошего урожая или сезонных заготовок бедные семьи вынуждены трудиться с двойной интенсивностью, дабы застраховаться от потерь на

максимально возможный период. Кроме того, уровень благосостояния связан с жилищными условиями, которые в городе менее однородны, чем в селе, но и между сельскими районами наблюдается существенный разброс в качестве и благоустройстве жилья и уровне бедности по лишениям, связанным с этим фактором. Наконец, уровень благосостояния в различных поселениях различается и по таким параметрам, как возможность использовать активы домашнего хозяйства (производительность труда в личном подсобном хозяйстве, роль образовательного фактора и т.п.).

#### *Монетизация льгот: плюсы и минусы*

В начале 2005 года правительством Российской Федерации был принят закон «О замене льгот компенсациями». Перед законом ставится задача «ориентировать меры социальной поддержки на индивидуальные потребности граждан, усилить адресную социальную поддержку ветеранов и инвалидов» путем

замены «существующих льгот, большая часть которых не обеспечена финансированием, на меры социальной адресной поддержки граждан путем введения ежемесячных денежных выплат».

Однако как бы «попутно» кардинальным образом изменяется правовое регулирование большого количества вопросов, связанных не только и не столько с разграничением полномочий и заменой различных льгот и компенсаций на «меры адресной социальной поддержки», а сколько с широким спектром разнообразных прав, в том числе социально-трудовых.

Идея о замене льгот на деньги сама по себе вполне здравая: в нормальной экономике нет места бартеру, льготам и прочим суррогатам. Однако провести такую масштабную реформу сложно даже в идеальных условиях, когда у страны нет других проблем.

Дело в том, что пакет законов о льготах куда шире самих льгот. Еще осенью 2003 года Госдума приняла два закона из так называемого пакета Козака: «Об организации госвласти в регионах» и «О местном самоуправлении». Эти документы отделили региональное от федерального. И вывернули наизнанку межбюджетные отношения, затронув, по сути, порядка 200 законов.

В результате нужды военкоматов и гражданской обороны стали федеральной головной болью. Но в то же время детские пособия перешли из ведения центра в регионы. Также на плечах местных властей повисла вся образовательная сфера – школы и детские сады. При этом новые законы не предусматривали источников финансирования. Их придется определять только сейчас, одновременно с льготами.

Общая характеристика Закона

Хочется обратить внимание на ряд характеристик, которые дают самую общую оценку Закона:

✓ государство продолжает курс отказа от активной политики занятости,

✓ государство не хочет более осуществлять социальную защиту безработных, инвалидов, ветеранов, обучающихся и иных категорий граждан, а вместо этого предлагает осуществлять меры социальной поддержки, в то время как Конституция РФ провозглашает Россию социальным государством, в котором устанавливаются гарантии социальной защиты (ст. 7 Конституции РФ);

вместо льгот предусматриваются «меры социальной поддержки»,

✓ Законопроект предлагает установить некоторым категориям граждан ежемесячную выплату в определенном размере, индексация которой предусматривается в порядке, аналогичном порядку индексации базовой части трудовой пенсии, то есть Правительство РФ будет иметь право определять коэффициент индексации и ее периодичность.

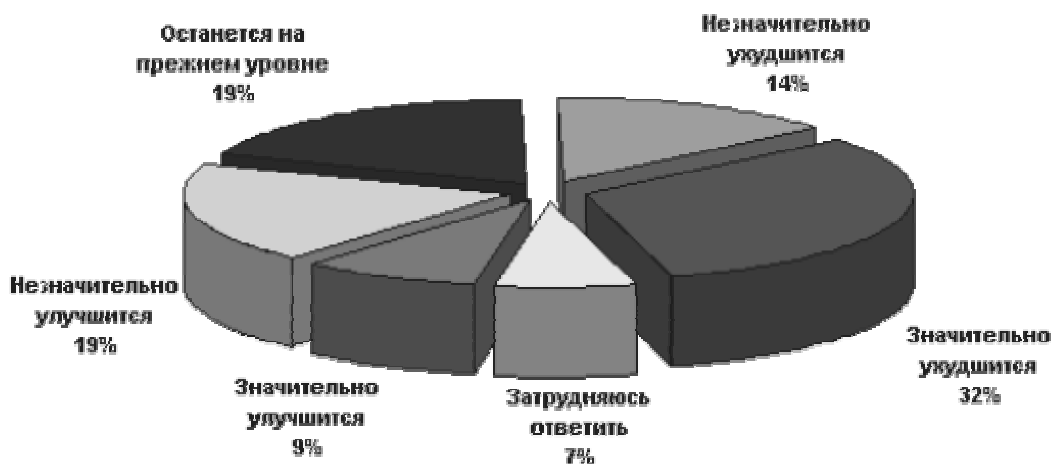
✓ Законопроект предлагает перевести ряд гарантий в сфере трудовых отношений на уровень конкретных организаций, то есть во-первых, предоставить работодателям право самим решать, будут ли они производить те или иные компенсации или предоставлять те или иные гарантии, а также в каком объеме они будут это делать (см. комментарий о предлагаемых изменениях в Трудовой кодекс РФ, а также в «северный» Закон РФ).

Факторы, приведенные выше, указывают на то, что данный Закон одновременно с решением проблемы «упразднения неиспользующихся льгот», порождает множество проблем именно на местном уровне (в частности в РА). Основная проблема состоит в перенесении ответственности за выплату ряда социально-значимых льгот на местный уровень (детские пособия и прочее). Для РА данная проблема стоит особенно остро в связи с неблагоприятным «общим» состоянием Республики (дефицитный (реально) бюджет, сильная зависимость от дотации из федерального бюджета).

В январе исследовательский холдинг ROMIR Monitoring задал гражданам России вопрос: «Как изменится, с Вашей точки зрения, материальное положение людей, пользующихся льготами в результате принятия закона о замене льгот материальными компенсациями?»

Результатом этого исследования явился тот факт, что более 32% граждан которых данный закон затрагивает непосредственно относятся к нему крайне негативно. Самый распространенное объяснение такой точки зрения это: «Несоответствие суммы компенсации объему льгот которых лишится человек».

Визуально данные пороса (общероссийского) выглядят следующим образом:



Таким образом, мы можем говорить о том, что почти половина (46%) граждан России считают, что Закон о замене льгот, только ухудшит их материальное положение.

Причём 32% (самый популярный ответ) полагают, что оно «значительно ухудшится». 28% россиян считают, что Закон будет иметь в той или иной мере положительное воздействие на материальное положение заинтересованных граждан.

19% опрошенных считают, что ситуация не изменится. 7% затруднились ответить.

Проблема отмены льгот в большей степени волнует представителей старших возрастных групп.

С увеличением возраста респондентов возрастает уровень негативных ожиданий по результатам вступления в силу обсуждаемого Закона, необходимо отметить, что именно старшую возрастную группу непосредственно затронет это нововведение.

Нами было проведено исследование на территории Республики Адыгея направленное на выявление отношения граждан Республики к данному закону.

Нами на основании проведенного на территории РА исследования была представлены рекомендации направленные на улучшение функционирования социальной политики в республике Адыгея.

Рекомендации для республики Адыгея:

1. Программа микрокредитования. Позволит стимулировать ориентацию на повышение благосостояния низкодоходных групп населения, но с условием требования финансовой устойчивости. Особое внимание следует уделить производственному и сельскохозяйственным секторам экономики Республики, т.к. они являются бюджетобразующими.

2. На уровне республики создание фонда поддержки социально незащищенных групп населения. Функционирование этого фонда должно осуществляться как за счет местного бюджета, так и за счет внешних источников. В свете внедрения закона «О монетизации льгот» данный фонд может сыграть ключевую роль в системе поддержки данных групп населения, а также поможет избежать негативных социальных явлений (митинги, акции и т.п.) вызванных данным законом.

3. Республиканская программа адресной социальной помощи. Исходя из результатов исследования можно выделить группу особо неимущих граждан которым должна оказываться помощь как из федерального, так и из местного бюджета. Причем данная помощь должна быть строго дифференцирована в соответствии с уровнем дохода человека.

4. Социально-экономическое партнерство с бизнесом на условиях административных и налоговых льгот для развития особо перспективных районов РА.

5. Стимулирование эффективных преобразований на местном уровне – создание фонда поддержки социальных реформ. Особенностью Фонда должно стать не принуждение, а стимулирование (за счет дополнительной финансовой поддержки) тех мероприятий, которые приводят к повышению эффективности использования бюджетных средств в социальной сфере, создают на местном уровне условия для привлечения внебюджетных средств в сектор социальной защиты, образования, социального обслуживания, повышают прозрачность социальных расходов и их результативность для населения.