



Программа развития
ООН в Казахстане



Субрегиональное бюро
Международной организации
труда (МОТ) для стран
Восточной Европы
и Центральной Азии

Международный опыт организации системы социальной помощи

на примере пяти стран



© Авторское право Международная Организация Труда 2004 г.
Впервые опубликовано в 2004 г.

Публикации Международного Бюро Труда обладают авторским правом в соответствии с Протоколом к Всеобщей Конвенции по авторскому праву. Однако краткие выдержки из них могут воспроизводиться без разрешения, при условии указания источника. За правом на копирование или перевод, следует обращаться в Бюро Публикаций (права и разрешения) Международного бюро труда по адресу: СН-1211, Женева 22, Швейцария. Также обращения приветствуются Международным бюро труда.

Библиотеки, институты и другие пользователи, зарегистрированные в Соединенном Королевстве Агентством по авторским правам по адресу: 90 Tottenham Court Road, Лондон W1P 4 LP [Fax: (+44)(d) 20 7831500; email: cla@cla.cd.uk], в США – центром Авторского права по адресу: 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 44 70; email: info@copyright.com], или в других странах в соответствующих организациях по авторским правам, могут делать фотокопии в соответствии с выданной им для этой цели лицензией.

Международный опыт организации системы социальной помощи. На примере пяти стран. Москва, 2004. Международное бюро труда, 2004. ISBN 92-2-416806-X
International Experience with Social Assistance Schemes. Five Country Case Studies. Moscow, 2004. ILO, 2004
ISBN 92-2-116806-9 (print)

Данные Международной организации труда о публикуемых каталогах

Используемые в публикациях Международной организации труда имена и представленный в них материал – в соответствии с практикой ООН, – не отражают какой-либо точки зрения Международного бюро труда в отношении правового статуса любых стран, края, территории и ее властей или же в вопросах определения границ.

Ответственность за точку зрения, отлаженную в подписанных статьях, трудах и других материалах полностью возлагается на их авторов, и публикации не являются одобренной точкой зрения Международного бюро труда.

Ссылка на названия фирм, и коммерческих продуктов и процессов не подразумевает одобрения их действий Международного бюро труда и каждый случай, когда следует названия конкретной фирмы, коммерческого продукта или процесса не является знаком их неодобрения.

Публикации Международной организации труда можно получить через основных продавцов книг или через местные бюро Международной организации труда во многих странах или же напрямую от издателя материалов МОТ, Международного бюро труда, которое находится по адресу: СН-1211 Женева 22, Швейцария. Каталоги и списки новых публикаций можно получить бесплатно по вышеуказанному адресу или по электронной почте: pubvente@ilo.org.

ISBN 92-2-416806-X

Содержание

Предисловие	1
Введение	3
Глава 1 Социальная помощь в Германии	5
<i>Кристина Берендт</i>	
1. Введение	5
2. Социальная помощь как часть системы социальной защиты	6
3. Система социальной помощи в Германии	11
4. Заключение	26
5. Перечень законодательных документов	28
6. Литература	28
7. Статистическое приложение	30
Глава 2 Социальная помощь в Швеции	31
<i>Бьорн Густафссон</i>	
1. Введение	31
2. Система социальной политики и роль социальной помощи	34
3. Система социальной помощи в Швеции	39
4. Заключение	52
5. Перечень законодательных документов	53
6. Литература	53
Глава 3 Социальная помощь в Японии	57
<i>Тошинобу Цубои</i>	
1. Введение	57
2. Система социального обеспечения Японии	57
3. Программа оказания социальной помощи Японии	66
4. Заключение	72
5. Перечень законодательных документов	74
6. Литература	74
7. Статистические приложения	76

Глава 4	Социальная помощь в России	79
	<i>Светлана Мисихина</i>	
1.	Введение	79
2.	Система социальной защиты	80
3.	Социальная помощь	87
4.	Заключение	94
5.	Перечень законодательных документов	95
6.	Литература	95
7.	Приложение	97
8.	Статистические приложения	99
Глава 5	Социальная помощь в Венгрии	111
	<i>Светлана Мисихина</i>	
1.	Введение	111
2.	Система социальной защиты	112
3.	Социальная помощь	119
4.	Заключение	123
5.	Перечень законодательных документов	124
6.	Литература	124

Предисловие

В период после распада Советского Союза и начала осуществления рыночных преобразований страны СНГ столкнулись с рядом проблем социально-экономического характера, в том числе и с такими, как рост масштабов безработицы и расширение сферы неформальной экономики. Перемены в социальной и экономической жизни общества напрямую затронули функционирование систем социального обеспечения во многих странах СНГ. Уже в начале 90-х годов, в результате гиперинфляции, роста уровня безработицы и уклонения от уплаты налогов и как следствие, сокращения отчислений на социальное страхование, возникли серьезные трудности с финансированием сферы социального обеспечения. Невысокий и мало дифференцированный размер пособий по социальному обеспечению, не соответствующий в полной мере объему выплаченных взносов, привел к снижению личной заинтересованности граждан в участии в программах и схемах социального обеспечения. На фоне отсутствия в большинстве стран СНГ комплексной системы социального обеспечения, социальная помощь, наряду с системой пенсионного обеспечения, стала рассматриваться в качестве одной из самых надежных форм организации социальной поддержки беднейших слоев населения.

С учетом серьезной потребности в справедливой и действенной системе социальной помощи, правительство Республики Казахстан обратилось в Субрегиональное бюро Международной организации труда (МОТ) в Москве и в представительство Программы развития ООН в Казахстане с просьбой провести анализ функционирования программы адресной социальной помощи (АСП), действующей в стране с 2002 года. Такой анализ был проведен в рамках проекта «Достойный труд: комплексный подход к социальной сфере в Казахстане», который был выполнен совместно Московским бюро МОТ и представительством ПРООН в Казахстане в 2003 году.

Данная публикация представляет собой вторую часть заключительного отчета по вышеуказанному проекту. Таким образом, заключительный отчет представлен уже в виде двух публикаций, каждая из которых ставит перед собой разные цели. В первой нашли отражение основные характеристики и особенности программ по АСП в Казахстане. В ней также были предложены меры и рекомендации политического и методического характера, направленные на улучшение функционирования всей системы АСП. Вторая публикация в рамках заключительного отчета посвящена описанию и анализу опыта внедрения и функционирования систем социальной помощи в различных странах. По мнению авторов, она может служить основой для последующей разработки и совершенствования политики в сфере социального обеспечения в Казахстане.

В целом, отчет в первую очередь направлен на то, чтобы предоставить максимально полную информацию о системе социальной помощи как части общей системы социального обеспечения. Поскольку высокая степень зависимости населения от социальной помощи характерна для всех стран СНГ, авторы изначально предполагали широкое распространение текста заключительного отчета во всех странах Содружества.

Отчет подготовлен под руководством Мариико Оучи, экспертом МОТ в области социального обеспечения. Ценные замечания и комментарии были также сделаны сотрудниками штаб-квартиры МОТ в Женеве.

Полин Барет-Рид
Директор Субрегионального бюро МОТ
системы для стран Восточной Европы и
Центральной Азии
ПРООН

Москва, октябрь 2004 г.

Фикрет Акчура
Постоянный координатор
ООН в Республике Казахстан,
Постоянный представитель
в Республике Казахстан

Алматы, октябрь 2004 г.

Введение

Правительство Республики Казахстан попросило Московское бюро Международной Организации Труда (МОТ) и представительство Программы Развития ООН (ПРООН) в Казахстане оценить и усовершенствовать программу Адресной социальной помощи (АСП) в Казахстане в рамках проекта МОТ/ПРООН "Интегрированный подход к социальной сфере в Казахстане".¹

Главные цели этого проекта следующие: (1) изучить действующую систему АСП; (2) разработать методические рамки для системы АСП, которые соответствуют современной ситуации в Казахстане; и (3) укрепить возможности по применению должных методик АСП. Для достижения поставленных в проекте целей и для выполнения просьб Министерства труда и социальной защиты компоненты Технической помощи (ТП) будут разделены на две части.

В первом томе окончательного отчета представлены основные заключения, связанные с программой АСП в Казахстане, которые будут включать обзор концепций, связанных с домохозяйством, поясняющих определения домохозяйства и доходов домохозяйства. Во втором томе дается обзор международного опыта программ социальной помощи на примерах пяти разных стран, которые, как ожидается, могут дать справочный материал при формулировании будущей политики в сфере социального обеспечения в Казахстане.

Во второй том окончательного отчета следующие авторы предоставили примеры по странам:²

Г-жа Кристина Берендт (Christina Behrendt), ассоциированный эксперт по социальному обеспечению финансового, актуарного и статистического отделения штаб-квартиры МОТ: пример Германии,

Г-н Тошибу Цубои (Toshinobu Tsuboi), официальное лицо Международной Ассоциации Социального Обеспечения (ISSA), командированный из Агентства Социального Страхования Японии: пример Японии,

Г-н Бьорн Густафссон (Björn Gustafsson), внештатный сотрудник Московского бюро МОТ: пример Швеции, и

Г-жа Светлана Мисихина, внештатный сотрудник Московского бюро МОТ: примеры России и Венгрии.

Примеры стран даны по единой схеме, чтобы позволить сравнивать их: (1) общий обзор существующей системы социального обеспечения; (2) финансовые аспекты социального обеспечения; (3) описание и характеристика программы социальной помощи (администрация, финансирование, установление критериев, определение приемлемости и т.д.); (4) программа социальной помощи в контексте борьбы с бедностью; и (5) взаимосвязь между программой социальной помощи и политикой в

¹ KAZ/03/003B09/11

² Редактор этого отчета Марико Оучи, эксперт по социальному обеспечению в субрегиональном бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии в Москве, административную и редакционную помощь оказывали Людмила Ускова в МОТ/Москва, Хироюки Хориэ, Константин Пряжников, Селия Верриер, Линда Стейси и Катрин Райт.

отношении рынка труда. Кроме этого, в конце каждой главы приводятся список законов и ссылки.

Глава 1 Социальная помощь в Германии¹

Кристина Берендт

*Отдел финансовых, актуарных и статистических услуг по социальной защите
Международная организация труда, Женева*

1. Введение

В немецком государстве всеобщего благоденствия – или, как его часто называют, “социального государства” – социальная помощь выполняет роль последнего прибежища нуждающихся. Хотя система социального страхования практически не предполагает пособий по обеспечению минимального дохода, зато система социальной помощи гарантирует минимальный уровень жизни для тех, кто не может прожить за счет своих заработков или пособий по социальному страхованию.

В сравнении с другими подобными системами, существующими в мире, немецкая система социальной помощи представляет собой нечто среднее между абсолютно централизованными, упорядоченными системами (как в Великобритании) и децентрализованными, допускающими высокую степень административной свободы (как в Швеции, особенно до реформы 1997 г.) (см. Eardley et al., 1996(a), 1996(b); Gough et al., 1997; Behrendt, 2002(a)).

Так как данный документ предназначен для того, чтобы лечь в основу дискуссии о системе социальной помощи в Казахстане, то его целью является дать описание немецкой системы социальной помощи и рассмотреть ее в международном контексте. Ниже приводится краткое описание роли и места социальной помощи в системе социальной защиты и расходах на социальные нужды, а также дается экономическое положение и ситуация на рынке труда, складывающаяся за три последних десятилетия. Система социальной помощи описывается с точки зрения ее организации и управления, включая критерии и методики определения права на ее получение, размер и индексацию пособий, структуру получателей, а также взаимосвязь между социальной помощью и бедностью. В докладе также дается описание политики в сфере рынка труда, прав личности, административной свободы и степени востребованности социальной помощи (степени, в которой граждане, имеющие право на получение пособий, пользуются ими). Особый упор сделан на представлении статистических данных. Там, где это было возможно, параметры немецкой системы сравниваются с системами других стран.

¹ Автор выражает признательность за отзывы Марико Оучи, Томасу Реннеру и Вольфгангу Шольцу.

2. Социальная помощь как часть системы социальной защиты

2.1. Краткое описание существующей общей системы социального обеспечения

Германия была одной из первых стран, которая еще при Бисмарке в конце XIX века ввела у себя социальное страхование. В ответ на растущие политические требования рабочих первая система медицинского страхования появилась в 1883 г., страхование от несчастных случаев – в 1884 г., а страхование от нетрудоспособности и старости (нынешнее пенсионное страхование) – в 1889 г. Страхование от безработицы было введено в 1927 г., через шестнадцать лет после того, как первая такая система появилась в Великобритании. Наконец, после бурных дебатов о принципах финансирования, в 1994 г. появилось страхование от длительной нетрудоспособности, которое является пятым уровнем системы социального страхования.

Социальное страхование продолжает играть важную роль в немецкой системе социального обеспечения. Денежные пособия, как правило, тесно привязаны к взносам, то есть, к уровню заработка. Работники и работодатели обычно делают равные взносы. В соответствии с принципом “самоуправления” (*Selbstverwaltung*) государство не занимается непосредственно выплатой пособий: их выплачивают схемы социального страхования. Органы управления этими схемами включают в себя представителей работодателей и застрахованных лиц, а также, в случае страхования от безработицы, государства. В большинстве случаев каждая из этих групп одинаково представлена в органах управления.² В каждой отрасли есть огромное количество схем социального страхования, охватывающих рабочих и служащих различных профессий. Однако дифференциация размеров пособий, как правило, незначительна.

Пособия по старости, инвалидности и при потере кормильца выплачиваются из пенсионной системы, которая включает в себя несколько схем, охватывающих различные категории работников. При этом размеры пособий практически не отличаются друг от друга.³ Участие в пенсионном страховании является обязательным для большинства работников, за исключением небольшой группы государственных служащих и ряда других категорий, для которых существуют особые схемы. Размеры взносов пропорциональны валовому месячному заработку при максимуме в размере 5.100 евро (Западная Германия) и 4.250 евро (Восточная Германия). Размеры пособий обычно пропорциональны сумме взносов, но есть ряд исключений (см. Акты Правительства Германии, 2003).⁴ В определенной мере такие виды деятельности, как

² В ряде систем социального страхования заметен отход от принципа равного представительства. Так, в органах управления систем пенсионного и медицинского страхования несовершеннолетних две трети членов являются представителями застрахованных лиц и лишь одна треть – работодателей. Подробнее об этом см. ВМА, 2002, глава 2.

³ Более подробный обзор немецкой системы социального обеспечения на английском, французском, немецком, испанском или турецком языке см. на Интернет-сайте по адресу : <http://www.bmgs.bund.de/eng/gra/publikationen/publ.cfm>.

⁴ Все денежные суммы, указанные в данном докладе, деноминированы в евро (€). Как во многих других европейских странах, где евро заменил национальные валюты, в Германии с 1 января 2002 г. суммы, относящиеся к предыдущим периодам, были перерасчитаны по фиксированному обменному курсу 1 евро = 1.95583 немецких марок. Один евро примерно равен одному доллару США. Точные обменные курсы валют приводятся в Приложении.

образование, уход за детьми, период нахождения на военной или гражданской службе засчитываются при расчете размера пенсий.

В отношении трудового травматизма существует страхование от несчастных случаев, которое обеспечивают многочисленные ассоциации по страхованию ответственности работодателей. В отличие от всех других отраслей социального страхования, здесь финансирование схемы осуществляется исключительно за счет работодателей.⁵

Медицинское обслуживание большинства населения также обеспечивается за счет социального страхования. Размеры взносов пропорциональны заработку, но работники, зарабатывающие свыше 3.825 евро могут прекратить свое участие в системе обязательного медицинского страхования и перейти в систему частного страхования (см. Акты Правительства Германии, 2003). Однако, отчасти из-за того, что система социального медицинского страхования бесплатна для детей и неработающих супругов, к частному страхованию прибегают далеко не все. Система социального медицинского страхования охватывает почти 90 процентов граждан страны.

Страхование от длительной нетрудоспособности появилось в 1994 г. в качестве пятого уровня социального страхования, тесно связанного с медицинским. Выплачиваемые пособия могут быть либо денежными, либо натуральными, в зависимости от потребностей и предпочтений застрахованного лица.

По сравнению с другими европейскими странами, страхование от безработицы в Германии в большей степени ориентировано на выплату денежных пособий, чем на проведение активной политики в сфере рынка труда. Пособия бывают двух типов: страховые пособия по безработице, и, по окончании периода их выплаты, помощь, предоставляемая безработным на основе проверки нуждаемости. При этом также существует множество мер активной политики в сфере рынка труда, которые были укреплены в ходе недавних реформ.

Семейные и детские пособия финансируются за счет общих налогов. Выплату большинства важных пособий также осуществляют налоговые органы. Детские пособия были недавно преобразованы в налоговую льготу, выплачиваемую в виде отрицательного подоходного налога, если налогов, уплачиваемых родителями, не хватает для того, чтобы воспользоваться этой налоговой льготой. В соответствии с принципом защиты семьи и брака, закрепленным в конституции, совместное налогообложение супругов особенно благоприятно в тех случаях, когда один из них не работает или зарабатывает гораздо меньше другого, независимо от его обязанностей по уходу за детьми. Существует также компенсационная налоговая льгота для родителей-одиночек, но ее влияние на размер чистого дохода гораздо меньше.

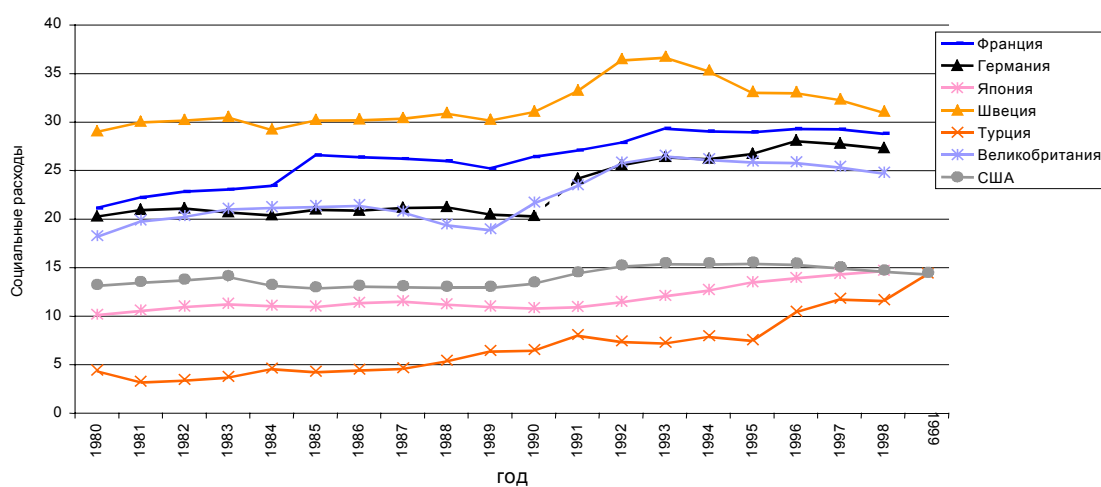
Немецкая система социальной помощи гарантирует минимальный уровень жизни тем, кто зарабатывает недостаточно средств к существованию. Ее задача состоит в том, чтобы гарантировать “социально-культурный” минимум уровня жизни, выходящий за рамки чисто физических потребностей и включающий в себя также социальные и культурные потребности, что позволяет получателям быть активной частью общества.

⁵ См. более подробное описание в ВМА, 2002, глава 6.

2.2. Макроэкономический анализ расходов на социальную защиту

Германия входит в число стран, где на социальную защиту выделяется больше всего средств. Однако, вопреки установившемуся мнению, Германия занимает не первое место среди этих стран. В таких странах, как Франция и Швеция, уровень социальных затрат еще выше. При этом есть страны, где государство тратит куда меньше на социальные нужды – например, в Японии, Великобритании и США. Многие страны с более низким уровнем экономического развития – например, Турция – быстро догоняют их в этом отношении (см. *Рисунок 1*).

Рисунок 1 – Расходы на социальные нужды в Германии в ряде стран ОЭСР (в процентах от ВВП)



Источник: ОЭСР.

В течение 1980-х гг. расходы Германии на социальные нужды оставались относительно стабильными на уровне чуть более 20 процентов ВВП, но после объединения страны в 1997 г. они увеличились почти до 28 процентов ВВП, затем чуть снизились. Альтернативная методика анализа данных социального бюджета страны (*Sozialbudget*) показывает, что с середины 1970-х наблюдался относительно стабильный рост расходов на социальные нужды на уровне почти одной трети ВВП, что продолжилось и после объединения Германии.

На *Рисунке 2* показана структура социальных расходов в социальном бюджете Германии. Сюда включены не только государственные расходы, но также обязательные расходы частного сектора, например, взносы, уплачиваемые работодателями.

Рисунок 2 – Структура социальных расходов в Германии



Прим.: предв. данные.

Источник: Министерство труда и социальных вопросов 2002 : Materialband zum Sozialbudget 2001, Bonn: ВМА; расчеты автора.

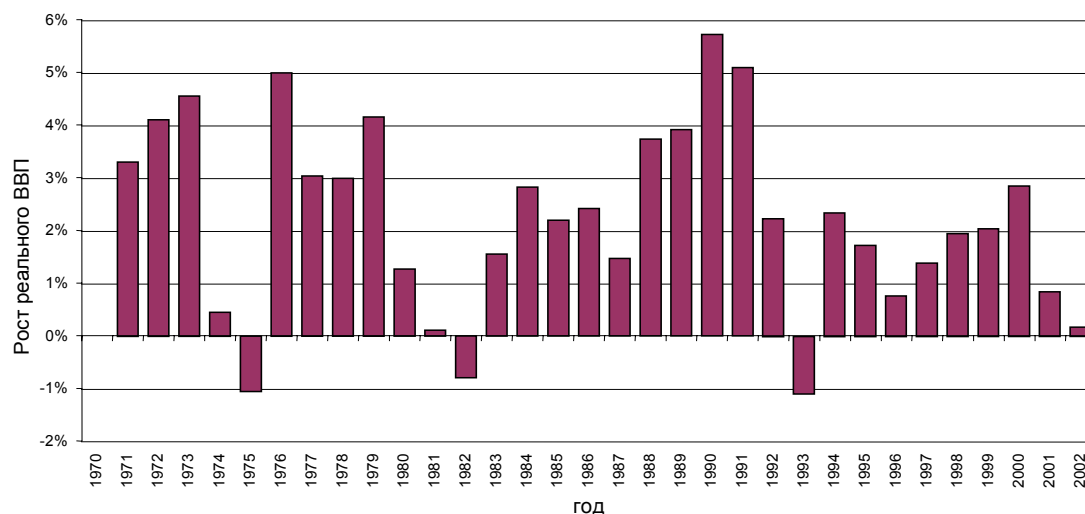
Как видно из **Рисунка 2**, расходы по выплате пенсий занимают самую высокую долю в социальном бюджете – почти одну треть. За ними следуют расходы на медицинское страхование (почти одна пятая часть), а также расходы по выплате пособий по безработице и проведению активной политики в сфере рынка труда (примерно одна десятая часть всех расходов). Вместе с расходами по страхованию от несчастных случаев и длительной нетрудоспособности, расходы по выплате пособий социального страхования составляют почти две трети всех социальных затрат. Напротив, на долю расходов по выплате пособий на основе проверки нуждаемости, за исключением помощи безработным – социальная помощь и жилищные субсидии – приходится всего лишь менее 5 процентов всех расходов на социальные нужды.

Прочие крупные составляющие социальных расходов включают в себя затраты на содержание особых схем страхования государственных служащих и других групп, а также пособий, выплачиваемых работодателями – 8 процентов всех расходов на социальные нужды. Наконец, прочие пособия включают в себя компенсации, укрепление благосостояния и расходование налоговых средств на социальные цели (кроме налоговых детских пособий).

2.3. Экономическая ситуация и положение на рынке труда

На экономическую ситуацию за последнее десятилетие оказало сильное влияние объединение Германии и его далеко идущие последствия (см. **Рисунок 3**). Хотя резкое увеличение спроса сразу после объединения страны оказало благоприятное воздействие на немецкую экономику, и этот эффект на время защитил Германию от влияния общемирового экономического кризиса в начале 1990-х гг., в 1993 г. в экономике начался спад. Через несколько лет после восстановления роста в результате экономического подъема в конце 1990-х гг. с 2000 г. в экономике начался новый серьезный кризис и, возможно, новый спад в 2003 г.

Рисунок 3 – Рост реального ВВП в Германии

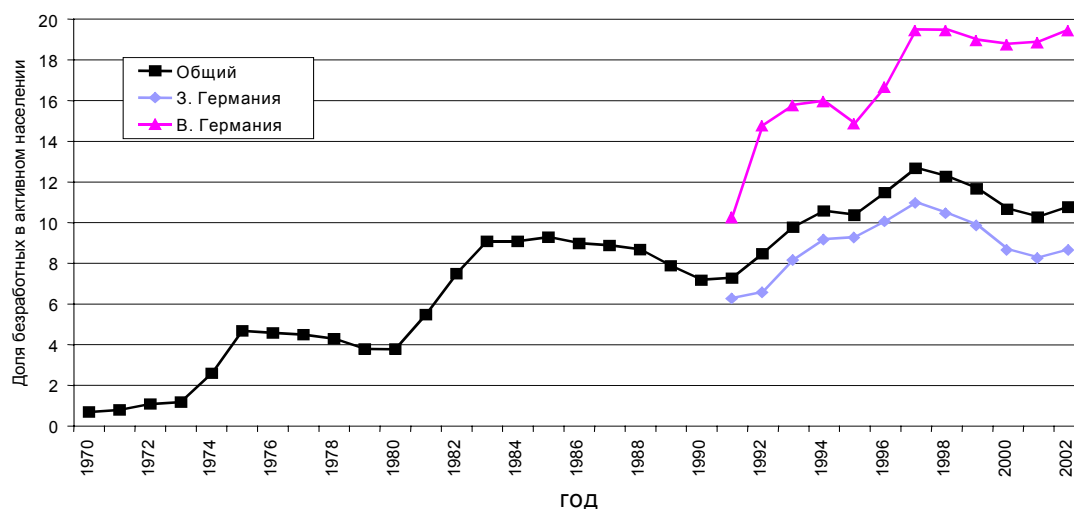


Прим.: До 1991 Зап. Германия

Источник: Агентство статистики Германии.

В частности, после недавнего экономического спада многие эксперты стали призывать к проведению структурных реформ, направленных на обеспечение гибкости рынка труда и поощрение создания рабочих мест. В самом деле, уровень безработицы, как показано на *Рисунке 4*, увеличился в течение 1980-х гг., а в течение 1990-х гг. стал беспрецедентно высоким. Особое беспокойство вызывает высокий уровень и застойный характер безработицы в Восточной Германии.⁶

Рисунок 4 – Уровень безработицы в Германии



Источник: Агентство статистики Германии

⁶ Термины “Западная Германия” и “Восточная Германия” использованы в настоящем тексте лишь для краткого обозначения территории бывшей Федеративной Республики Германия и Германской Демократической Республики до их объединения. Федеральный штат Берлин считается полностью частью Восточной Германии, если не указано иное.

Высокий уровень безработицы имел серьезные последствия для финансирования социального обеспечения. Схемы социального страхования в большой степени зависят от взносов застрахованных работников. Высокий уровень безработицы в сочетании с ростом неформальной занятости оказал двойной негативный эффект на финансирование социального обеспечения, так как высокий уровень расходов сопровождался низким уровнем поступлений. Так как поддерживать растущую армию безработных приходилось меньшему числу работающих, ставки взносов увеличились, что привело к дальнейшему росту трудовых затрат. Поэтому для улучшения финансирования социального обеспечения необходимо прежде всего добиться улучшения положения на рынке труда.

3. Система социальной помощи в Германии

3.1. Описание системы социальной помощи

В своем нынешнем виде система социальной помощи была создана в 1962 г. в соответствии с Федеральным Законом о социальной помощи. Этим законом были реорганизованы и модернизированы предыдущие нормативные акты. Вплоть до XIX века законы предписывали предоставление лишь весьма скромной помощи нуждающимся членам общества, и то необязательной. Попытки законодательно закрепить право на получение социальной помощи были предприняты в 1920-х гг. Опыт Первой мировой войны показал, что причины бедности коренятся не только в неудачах отдельных людей. Таким образом, все больше признавалось, что обязанность оказывать помощь нуждающимся должно нести государство, а не семьи и общины, а также что нуждающиеся должны иметь право на обеспечение минимального уровня жизни. В соответствии с фундаментальными принципами человеческого достоинства и общественного благосостояния, закрепленными в конституции Германии (принятой в 1949 г.), система социальной помощи гарантирует обеспечение минимального уровня жизни. Этот “социально-культурный минимум” выходит за пределы простых физических потребностей и включает в себя социальные и культурные нужды. Хотя этот принцип прописан в законе 1962 г., последующие поправки к этому закону расширили рамки предоставления помощи, укрепили права лиц, претендующих на ее получение, и ввели ограничения по избежанию злоупотреблений.⁷

Существует два типа пособий социальной помощи.⁸ Первый, который можно считать социальной помощью в узком смысле, обеспечивает поддержку доходов домохозяйств, которые не могут обеспечить себя средствами к существованию (*Hilfe zum Lebensunterhalt*). Пособия второго типа – помощь в особых обстоятельствах (*Hilfe in besonderen Lebenslagen*) – обеспечивают удовлетворение особых нужд, например, в случае инвалидности, долговременной нетрудоспособности или болезни. Все пособия предоставляются на основе проверки нуждаемости, но те, которые выделяются определенным категориям лиц, сильнее привязаны к конкретным потребностям получателей. Пособия обоих типов можно получать одновременно. Так как пособия по

⁷ Подробнее см. ВМА, 2002, глава 19; объяснение истории развития социальной помощи в Германии дается Sachße и Tennstedt: 1988, 1998.

⁸ Краткое описание социальной помощи в Германии см. также Adema et al., 2003.

поддержке дохода можно считать социальной помощью в узком смысле, в данном докладе основной упор делается именно на пособиях этого типа.

После 1962 г. были проведены крупные реформы, изменившие роль системы социальной помощи. В 1994 г. было введено страхование от длительной нетрудоспособности, направленное на реорганизацию финансирования долговременного ухода. Прежде людям, нуждавшимся в долговременном уходе, приходилось обращаться за социальной помощью, если их средств не хватало на оплату таких услуг. Пятый уровень социального страхования призван решить эту проблему. Хотя полностью снять это бремя с системы социальной помощи не удалось, расходы на оказание помощи людям, нуждающимся в долговременном уходе, были существенно снижены. Вторая реформа касалась пособий социальной помощи, которые выплачиваются лицам, попросившим политическое убежище, и некоторым категориям беженцев. Приток политических эмигрантов в начале 1990-х гг. вызвал большой рост расходов системы социальной помощи. С вводом в действие Закона о пособиях для лиц, попросивших политическое убежище (1993), была создана отдельная система социальной помощи для таких лиц и некоторых других категорий беженцев, которая выплачивает натуральные пособия меньшего размера.⁹

3.2 Организация и управление системой социальной помощи

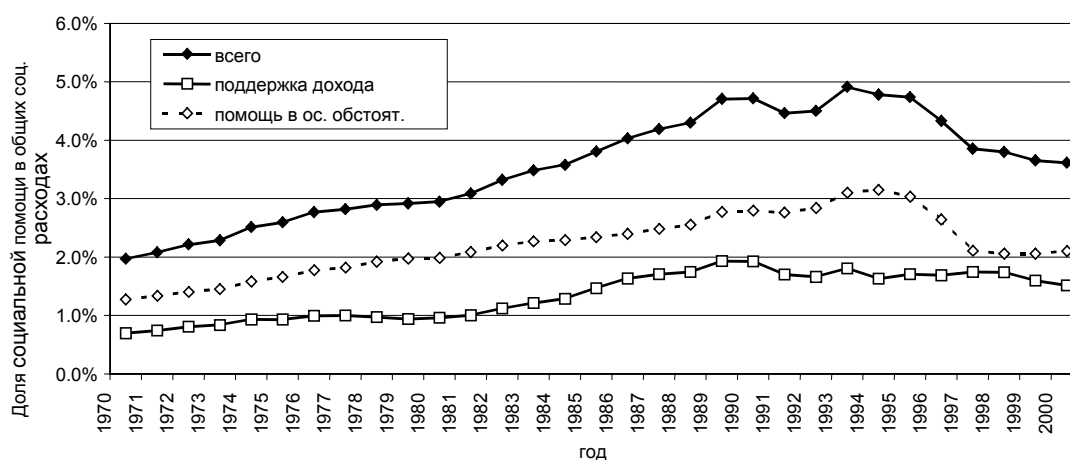
Управление и финансирование социальной помощи в Германии осуществляют федеральные земли – *Länder* – а также муниципалитеты. Пособия по поддержке дохода финансируются из муниципальных бюджетов, а затраты на оказание помощи в особых обстоятельствах – из бюджетов федеральных земель.

Однако, несмотря на существенную степень децентрализации финансирования, федеральные земли и муниципалитеты обладают относительно небольшими регулирующими и административными полномочиями. Правовую основу системы формирует Федеральный Закон о социальной помощи, который дополняется директивами федерального и местного уровня. На этой основе муниципалитеты могут проводить собственную политику, но в ограниченных пределах. Нуждающиеся имеют относительно большие и упорядоченные права, которые могут быть предъявлены в суде, в частности, в особых “социальных судах” (*Sozialgerichte*). Однако, не так давно некоторые муниципалитеты получили большую степень свободы в целях экспериментальной проверки возможных вариантов реформ.

Пособия социальной помощи составляют небольшую часть социальных расходов, которая, тем не менее, увеличилась с 2 процентов в 1970 г. до чуть менее 5 процентов в 1993 г. (см. *Рисунок 5*). Между тем в 2000 г. общие расходы на социальную помощь сократились до 3,6 процентов от общей суммы затрат на социальные нужды.

⁹ Подробнее см. ВМА, 2002.

Рисунок 5 – Доля социальной помощи в общей сумме социальных расходов



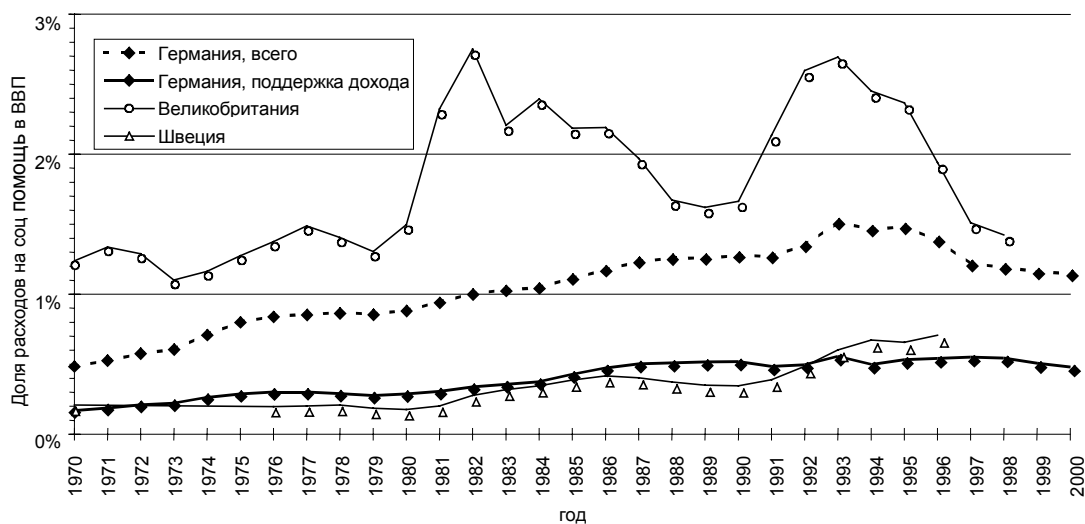
Поддержание дохода исключает получателей, живущих в учреждениях соц. обеспечения. Число года для поддержки дохода и помощи политэмигрантам, для помощи в особых обстоятельствах дано
Источник: ВМА; расчеты автора.

Динамика изменения расходов на социальную помощь станет яснее, если разбить их общую сумму по двум типам пособий. Рост расходов на социальную помощь, особенно в начале 1990-х гг., главным образом, связан с пособиями на помощь в особых обстоятельствах. Дальнейшее падение расходов во многом объясняется введением страхования от длительной нетрудоспособности в 1994 г., что имело большое влияние для расходов на помощь в особых обстоятельствах. В период между 1994 и 1997 годом уровень расходов сократился примерно на треть.

Напротив, расходы по поддержанию дохода лиц, живущих вне учреждений социального обеспечения, неуклонно росли с 0,7 процента социальных затрат в 1970 г. до наивысшей точки – 1,9 процента – в 1989 г. В 2000 г. эти расходы немного снизились до 1,5 процента.

Для того, чтобы показать относительный уровень расходов на социальную помощь вне зависимости от размера социального бюджета, на *Рисунке 6* приводится доля этих расходов в ВВП. Для сравнения с другими странами показана также динамика изменения расходов на социальную помощь в Швеции и Великобритании.

Рисунок 6 – Доля расходов на социальную помощь в ВВП: Германия, Швеция и Великобритания



Источник: Великобритания: DSS: Статистика соцобеспечения. Германия: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, а также неопубликованные материалы. Швеция: Statistisk Årsbok för Sverige.

По отношению к ВВП совокупные расходы на социальную помощь увеличились с 0,48 процентов в 1970 г. до своего наивысшего значения 1,51 процентов в 1993 г., после чего в 2000 г. снизились до 1,15 процентов. Если рассматривать только расходы по поддержке дохода малоимущих, то они увеличились с 0,17 процента ВВП в 1970 г. до своего наивысшего значения 0,56 процента в 1993 г. и в 2000 г. снизились до 0,48 процента.

По сравнению с английской системой поддержки дохода малоимущих затраты на социальную помощь в Германии намного ниже, даже с учетом помощи в особых обстоятельствах, и отличаются большей стабильностью. Напротив, затраты на социальную помощь в Швеции тоже намного ниже и очень близки к тем суммам, которые в Германии выделяются на поддержку дохода малоимущих.

3.3 Критерии и методики определения права на получение пособий

В целом схема социальной помощи охватывает всех жителей с доходом ниже определенного уровня. Это пороговое значение зависит от размера и состава домохозяйства, а также от его особых потребностей. Социальная помощь является последним прибежищем малоимущих, что означает, что лица, претендующие на ее получение, должны вначале исчерпать возможности всех прочих источников дохода. Однако при определении нуждаемости минимальные суммы сбережений и активов не принимаются во внимание. Если сбережения и активы составляют более высокие суммы, то в принципе они должны быть использованы, прежде чем возникнет право на получение социальной помощи.

Право на социальную помощь не зависит непосредственно от характера занятости и часов работы. Даже люди, работающий полный рабочий день, могут получать пособия

социальной помощи, если их заработок не дотягивает до минимального порогового значения. Это относится и к другим видам социального обеспечения, например, пенсиям по старости или пособиям по безработице; если совокупный доход домохозяйства не дотягивает до установленного минимума, это дает право на получение социальной помощи.

Для определенных групп населения установлены особые правила. Некоторые категории молодежи не имеют права на социальную помощь, так как для их нужд существуют другие системы. Это относится, в частности, к студентам и учащимся профессионально-технических училищ. Однако в определенных обстоятельствах, например, в период беременности или воспитания детей, действуют исключения из этого общего правила.

С 1993 г. лица, попросившие политическое убежище, и некоторые категории беженцев перестали получать регулярную социальную помощь после того, как для этой группы были установлены особые пособия социальной помощи. Эти пособия обычно выделяются в натуральном виде, за исключением небольшой части, которая выплачивается деньгами.

Для решения проблемы низкой востребованности пособий социальной помощи среди престарелых лиц, получающих пенсии недостаточного размера, недавно правительство установило пособие по обеспечению престарелых минимальным доходом (*Grundsicherung im Alter*).¹⁰ Это пособие по размеру не отличается от тех, которые существуют в общей системе социальной помощи, но порядок обращения за его получением был упрощен. В частности, это относится к порядку определения органами социальной помощи дохода расширенной семьи заявителя и ее возможностей по оказанию ему материальной поддержки. Хотя эта проверка игнорирует некоторые источники дохода, а иногда вообще отменяется, правила, предусматривающие материальную ответственность семьи, помешали многим воспользоваться своим правом на социальную помощь. В соответствии с новым порядком обращения за пособием, проверка проводится лишь в том случае, если доход детей заявителя выше допустимого уровня (установленного в размере 100.000 евро в год). Первые результаты практического применения этого порядка показали, что полностью вывести престарелых заявителей из системы социальной помощи не удалось. Многие получатели нового пособия продолжают обращаться за социальной помощью в дополнение к получаемому пособию, в частности, если они имеют право на получение надбавок для оплаты особых потребностей.

3.4. Размеры пособий и их индексация

Социальная помощь в Германии устроена по принципу индивидуального подхода к удовлетворению потребностей нуждающихся, но при этом пособия являются относительно стандартными и регулируемые. В своем полном виде социальная

¹⁰ Подобное пособие для престарелых (*Sozialzuschlag*) было установлено в Восточной Германии в 1990 г. после объединения в качестве доплаты к пенсиям по старости, но было отменено в 1996 г.

помощь состоит из четырех компонентов: пособия стандартного размера, особые доплаты, единовременные пособия и жилищные субсидии.¹¹

Пособия социальной помощи начисляют домохозяйствам. Глава домохозяйства получает стандартное пособие в полном размере, а каждый из членов получает меньшую часть того же стандартного пособия в зависимости от возраста: дети до 6 лет – 50 процентов (55 процентов, если они живут в неполной семье), дети 7-14 лет – 65 процентов, дети 14-17 лет – 90 процентов, взрослые – 80 процентов..

В 2002 г. средний размер стандартного пособия составлял 288 евро. Эта часть помощи предназначена для обеспечения “социально-культурного минимума”, куда входит питание, средства личной гигиены, отопление, а также то, что нужно для участия в общественной жизни, например, оплата телефонных звонков или периодическая покупка газет.

Размеры пособий устанавливает правительство каждой федеральной земли, но, как правило, по согласованию с другими федеральными землями во избежание чрезмерных расхождений. Поэтому, хотя по размеру пособия отличаются друг от друга в зависимости от конкретной земли, эта разница невелика. В 2000 г. наименьший размер пособий составлял 279 евро, а наивысший – 294 евро. Это отражает различия в стоимости жизни при соблюдении принципа “равенства в уровне жизни” в различных регионах, закрепленного в конституции. Динамика изменения среднего размера пособий показана на Рисунке 7 ниже.

При определенных условиях могут выплачиваться надбавки для оплаты особых потребностей, например, при нарушении опорно-двигательных способностей (20 процентов от суммы стандартного пособия), беременности (20 процентов), неполной семье (40 процентов, если в семье один ребенок до 7 лет или двое детей до 16 лет, 60 процентов если четверо и более детей), инвалидности (40 процентов) и плохом состоянии здоровья (в зависимости от дополнительных потребностей). Эти надбавки могут складываться. В 1998 г. одну и более надбавок на оплату особых потребностей получали 17,5 процентов всех получателей.

Оплата медицинских услуг осуществляется за счет пособий по медицинской помощи при отсутствии у участников системы иного страхования. Пособия по медицинской помощи являются частью помощи в особых обстоятельствах и по своим размерам близки к пособиям социального страхования.

Помимо указанных регулярных пособий, заявители могут также обратиться за назначением единовременных пособий. Они выплачиваются в том случае, если у лица есть потребности, на оплату которых стандартного пособия не хватает. Сюда входит, например, стоимость покупки зимней одежды или холодильника. Если другие компоненты пособий по поддержке дохода регулируются достаточно строго, то в отношении единовременных пособий органы социальной помощи пользуются широкой свободой действий. Однако недавно в ряде федеральных земель на

¹¹ Жилищные субсидии не входят в систему социальной помощи и финансируются из различных источников (совместно федеральными землями (*Land*) и федеральным правительством). Однако лица, претендующие на получение социальной помощи, обращаются за жилищными субсидиями в органы социальной помощи.

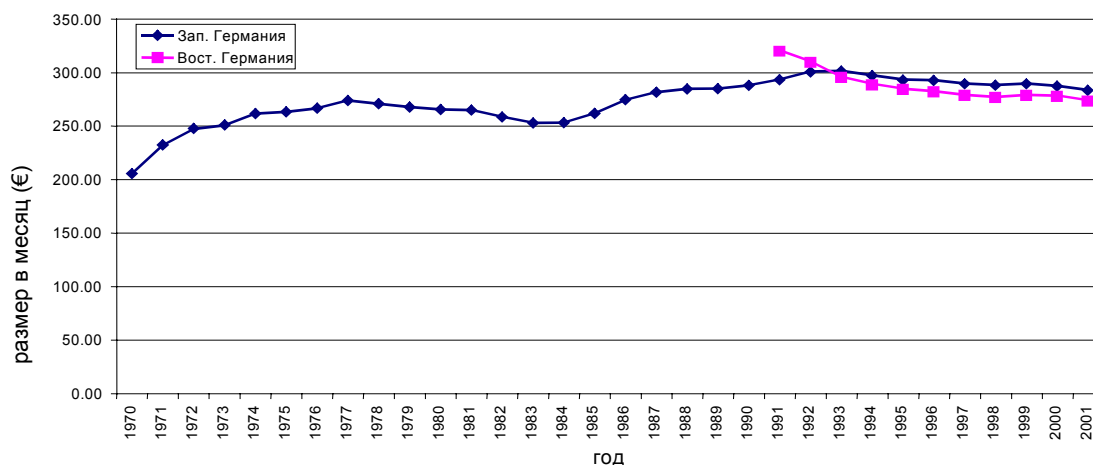
экспериментальной основе была введена регулярная доплата к стандартному пособию для компенсации таких особых потребностей. Хотя эти надбавки не могут использоваться для активного отбора наиболее нуждающихся, управлять их распределением намного проще. Они также менее подвержены “эффекту расслаивания”, возникающему вследствие несовершенства механизма адресности.¹²

Стоимость жилищных услуг компенсируется за счет отдельных жилищных субсидий, которые также выплачиваются непосредственно органами социального обеспечения тем, кто обращается за социальной помощью. Жилищные субсидии могут также назначаться лицам, не получающим социальную помощь, но этим лицам выплаты, как правило, осуществляют другие органы. Жилищные субсидии обычно покрывают полную стоимость аренды жилья, но их размер может быть уменьшен, если, по мнению соответствующих органов, качество квартиры или дома является слишком высоким.

Пособия социальной помощи, как правило, индексируются в соответствии с динамикой изменения цен. Однако на размеры пособий влияют также другие факторы, в том числе фактическая структура расходов малоимущих семей, не включенных в число получателей, а также динамика изменения чистого дохода. Это институционализированное выражение принципа уменьшения начисляемых прав (*Lohnabstandsgebot*) служит во избежание опережающего роста пособий социальной помощи по сравнению с ростом заработка работающих семей. Это правило, формально существующее с 1990 г., оказалось не так просто внедрить в практику, однако с тех пор относительные размеры пособий даже немного сократились.

Динамика изменений размера стандартных пособий показана на *Рисунке 7*.

Рисунок 7 – Динамика изменений стандартного пособия (в среднем в ценах 2001 г.)

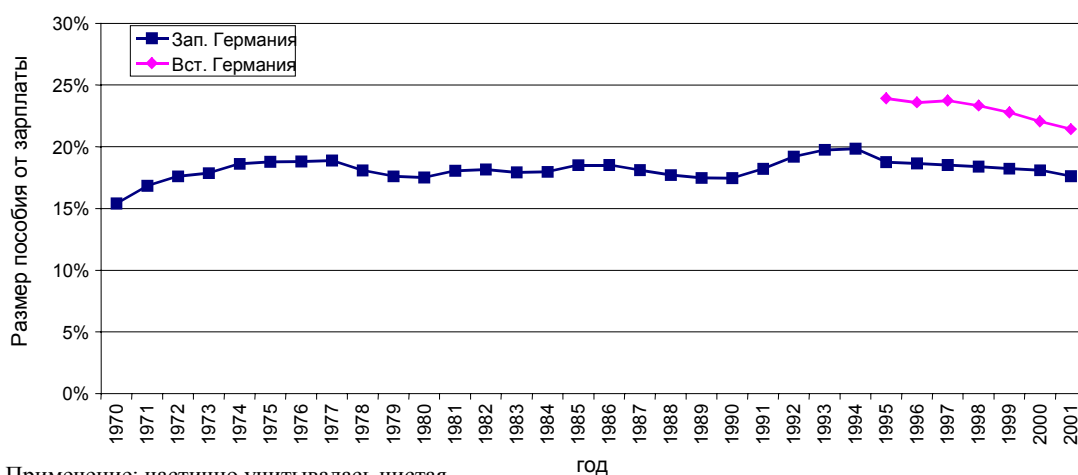


Источник: Агентство статистики Германии; расчеты автора.

¹² “Эффект расслаивания» свидетельствует о том, что пособия получают наиболее активные и настойчивые, а не наиболее нуждающиеся.

Хотя до 1977 г. реальная стоимость стандартного пособия увеличивалась, в последующие годы наблюдалось ее небольшое уменьшение. Со второй половины 1980-х гг. рост размеров пособий возобновился, но после 1993 г. они стали сокращаться. Первоначально размер стандартных пособий в Восточной Германии был относительно большим, но затем он был сокращен в соответствии с уровнем, существующим в Западной Германии. Сейчас он остается чуть ниже этого уровня, что отражает более низкую стоимость жизни на востоке страны.

Рисунок 8 – Средний размер стандартного пособия по сравнению с чистой зарплатой работающих (в процентах)



Примечание: частично учитывалась чистая

Источник: Министерство труда и социальных вопросов;

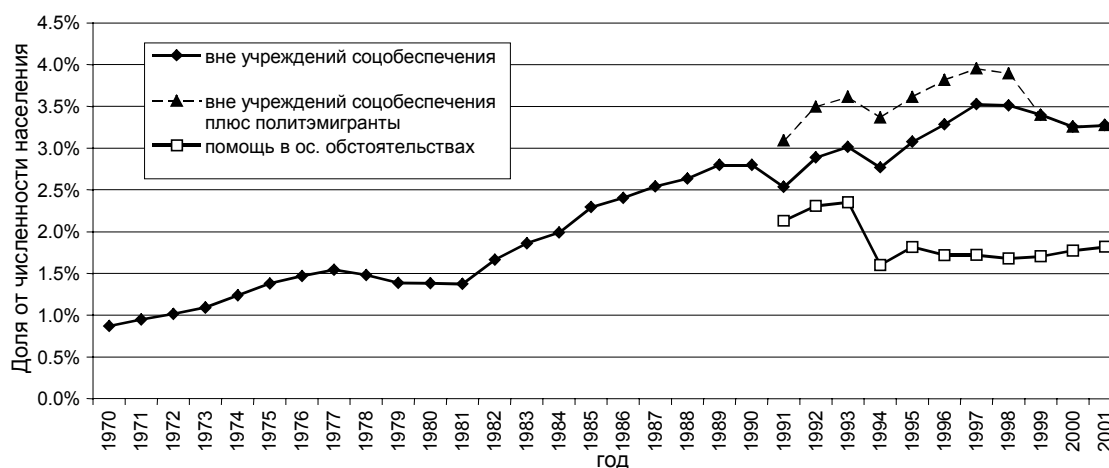
На *Рисунке 8* показана динамика изменения размеров пособий относительно средней чистой зарплаты одинокого работника без детей, занятого в обрабатывающей промышленности. По отношению к чистой зарплате размер пособий социальной помощи увеличивался вплоть до середины 1970-х гг., когда он достиг уровня 19 процентов от чистой зарплаты. В начале 1990-х гг. относительный размер стандартного пособия вновь увеличился до 20 процентов в 1994 г., после чего в 2001 г. произошло его некоторое уменьшение до 18 процентов. Относительный размер стандартных пособий в Восточной Германии несколько выше по причине более низких заработков, но при этом наблюдается его медленное приближение к уровню, существующему в Западной Германии.

Однако значения, указанные на *Рисунке 8*, не следует считать коэффициентами замещения, так как они относятся только к стандартным пособиям. Если добавить к ним стоимость жилищных субсидий, единовременных пособий и надбавок, то разница между размером чистой зарплаты и пособий социальной помощи будет намного меньше. Более того, высказываются опасения, что размеры этих пособий слишком велики и не создают у людей, особенно с низким уровнем образования, стимулов к трудоустройству. Результаты эмпирических исследований в целом не подкрепляют эти опасения, но подтверждают существование этой проблемы в отношении малооплачиваемых работников с большими семьями (см. Adamy, 1998; Engels, 1999).

3.5 Численность и структура получателей

Численность получателей социальной помощи утроилась за последние тридцать лет, что было вызвано, с одной стороны, высоким спросом на пособия социальной помощи, отчасти из-за роста безработицы, а, с другой стороны, расширением прав на их получение.

Рисунок 9 – Численность получателей социальной помощи относительно численности населения (в процентах)



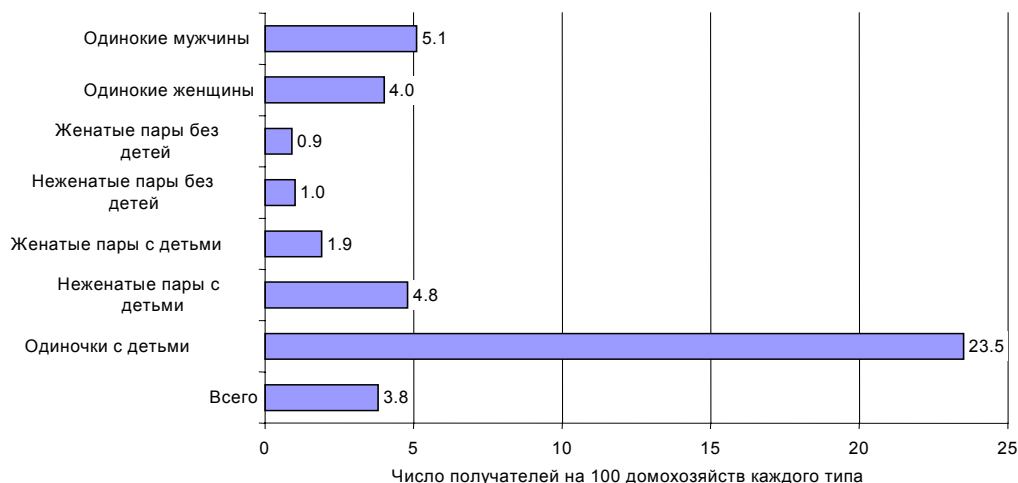
Примечание: Для поддержки дохода и политэмигрантов дано число получателей на конец года, для обстоятельств дано число обращений. По этой причине значения сопоставимы не
Источник: Агентство статистики Германии; расчеты

Как следует из *Рисунка 9*, с 1970 г. численность получателей увеличивалась почти непрерывно, лишь незначительно сократившись в конце 1970-х и в начале 1990-х гг. С выделением пособий для соискателей политического убежища в особую систему темпы роста расходов на поддержку дохода малоимущих стали меньше, но общая численность получателей в 1997 г. достигла своего пика в 3,5 процентов от численности населения. Затем наблюдалось некоторое снижение численности получателей пособий по поддержке дохода, в основном, в связи с ростом детских пособий. Особая система социальной помощи, созданная для политических эмигрантов, быстро утратила свое значение, в основном, в связи с резким сокращением численности лиц, ищущих политическое убежище, в конце 1990-х гг.

Хотя значения роста численности получателей помощи в особых обстоятельствах указаны для сравнения, их, строго говоря, нельзя сравнивать со значениями роста численности получателей пособий по поддержке дохода. Последние значения относятся к количеству получателей по состоянию на один определенный день в г., а первые – к общему числу обращений. В 1993 г. число получателей составило почти 2,5 процента от общей численности населения, но с введением страхования от длительной нетрудоспособности это значение сократилось до менее, чем 2 процентов. Однако, если суммы страховых пособий недостаточно для оплаты затрат, то их получатели могут одновременно обратиться за помощью в особых обстоятельствах.

Среднее значение получателей социальной помощи – 3,3 процента от общей численности населения – неравно распределено по структуре населения. Разбивка по типу домохозяйств и возрастным группам показана на *Рисунке 10* и *Рисунке 11*.

Рисунок 10 – Численность получателей социальной помощи по типам домохозяйств (2001)

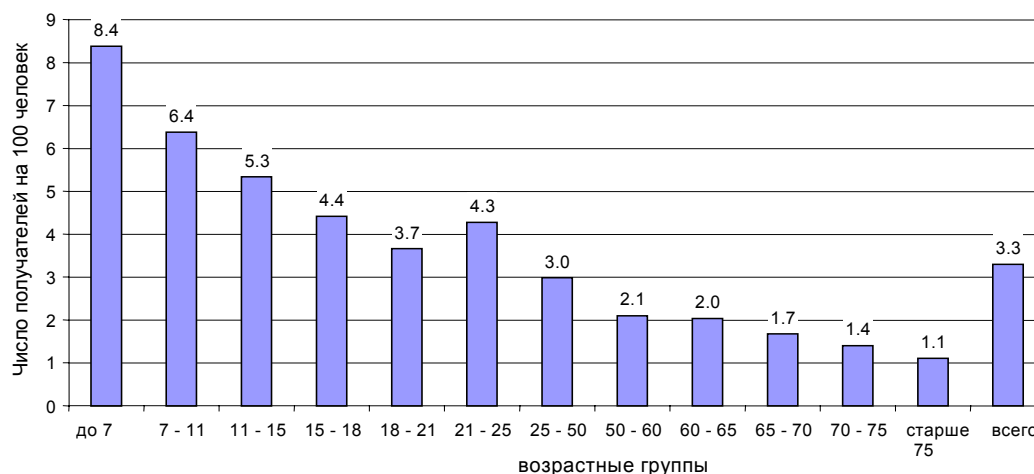


Примечание: Учитывались только получатели вне учреждений соцобеспечения. "Дети" включают детей до 18 лет, живущих в домохозяйстве.

Источник: Федеральное агентство статистики 2003: Fachserie 13, Reihe 2.1, Wiesbaden.

Чаще всего получателями социальной помощи оказываются неполные семьи, из которых почти каждое четвертое домохозяйство обращается за такой помощью. По сравнению со значениями для других категорий получателей, неполные семьи обращаются за социальной помощью в шесть раз чаще. Напротив, семейные пары с детьми реже оказываются получателями социальной помощи. Но в отношении домохозяйств с тремя или более детьми наблюдается непропорционально высокое число обращений. Неженатые пары чаще обращаются за социальной помощью, особенно если у них трое или более детей. В отношении одиноких мужчин и женщин также наблюдается несколько непропорционально высокое количество обращений за социальной помощью.

Рисунок 11 - Численность получателей социальной помощи по возрастным группам (2001)



Примечание: учитывались только получатели вне учреждений соцобеспечения.

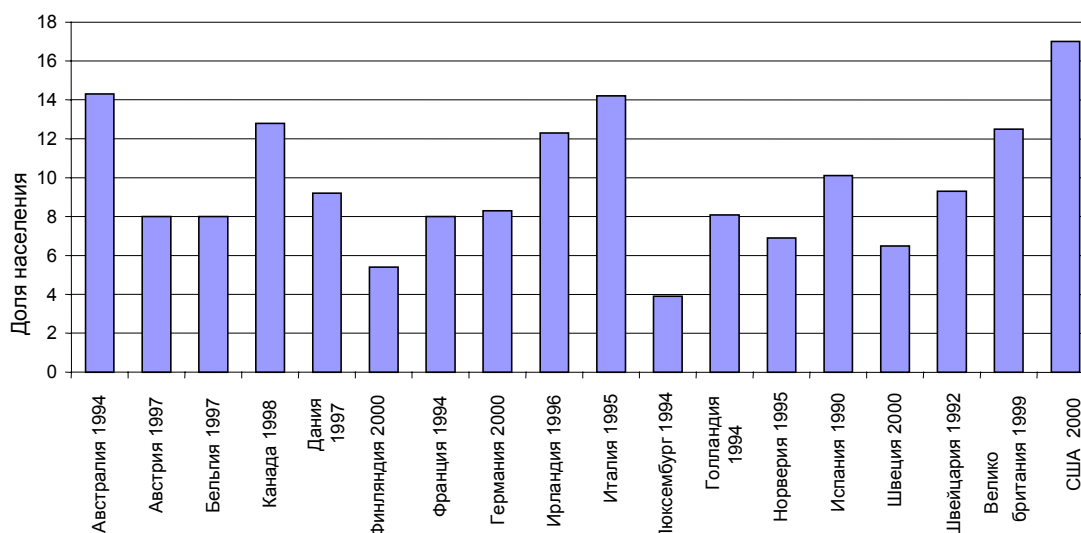
Источник: Федеральное агентство статистики (2003): Fachserie 13, Reihe 2.1, Wiesbaden.

Особенно высокая частота обращений наблюдается у детей. В группе до 7 лет социальную помощь получает каждый двенадцатый ребенок. С возрастом частота обращений уменьшается, что говорит, в частности, о том, что родителям детей более старшего возраста проще сочетать работу с уходом за детьми. Это также отчасти объясняет относительно большую частоту обращений у взрослых 21–40 лет в период наибольшего ухода за детьми. В этой группе особенно большое число обращений наблюдается у женщин, многие из которых матери-одиночки. Группы более старшего возраста, особенно после 65 лет, реже попадают в число получателей социальной помощи. Риск бедности в престарелом возрасте удалось существенно снизить за последнее десятилетие благодаря расширению права на получение пенсий по старости. Однако в данной возрастной группе женщины значительно чаще обращаются за социальной помощью, чем мужчины.

3.6. Социальная помощь и бедность

Снизить относительный уровень бедности по доходам до менее, чем 5 процентов населения, удалось немногим из благополучных стран Запада. Относительным уровнем бедности в настоящем докладе считается наличие у данной группы населения менее, чем половины среднего эквивалентного располагаемого дохода. Это определение часто применяется для сравнения показателей среди группы промышленно развитых стран. Понятие относительной бедности по доходам основано на понимании, что бедность является не только вопросом физического выживания, но также зависит от общего уровня экономического благосостояния общества.

**Рисунок 12 – Относительный уровень бедности в отдельных странах ОЭСР
(Черта бедности : 50 % среднего эквивалентного располагаемого дохода)**



Примечание: пересчет выполнен по квадратным корням.
Источник: Изучение доходов Люксембурга (LIS) Основные данные.

Рисунок 12 показывает уровень относительной бедности в отдельных странах ОЭСР, из которого видно, что относительный уровень бедности в Германии близок к среднему значению для данной группы стран.

Эмпирические данные изучения бедности по доходам в Германии, основанные на других источниках (см. **Таблицу 1**) также показывают, что значительная часть населения страны живет в условиях относительной бедности по доходам.¹³ Для сравнения, черта бедности установлена в размере 50 процентов среднего эквивалентного располагаемого дохода. В таблице также приводится доля населения с низкими доходами (менее 60 процентов среднего эквивалентного располагаемого дохода).

Таблица 1 – Относительный уровень бедности по доходам в Германии (по отношению к численности населения)

	1973	1978	1983	1988	1993			1998		
					Запад	Восток	Всего	Запад	Восток	Всего
50% среднего	3.6	3.7	5.5	6.2	6.2	(1.8)	5.6	7.1	2.9	6.2
60% среднего	8.7	9.0	11.0	11.8	12.0	6.1	11.7	13.1	8.4	12.5

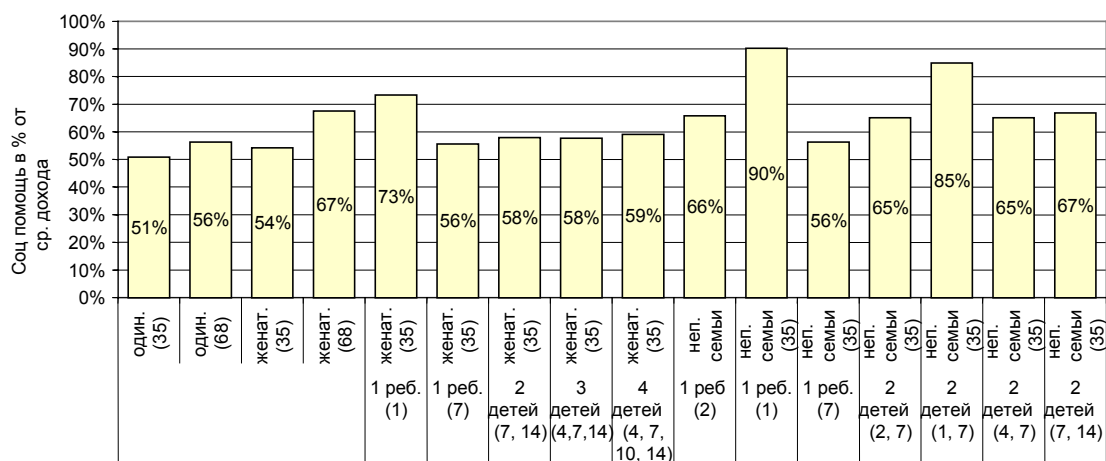
Примечание: Расчет выполнен Р. Хаузером и Й. Бекером на основе данных EVS и новой шкалы пересчета ОЭСР. Уровень бедности в Западной Германии в 1993 и 1998 гг. рассчитан на основе черты бедности, установленной соответственно для Западной Германии и Восточной Германии. Значения, указанные в скобках, рассчитаны, исходя из ограниченного количества наблюдений. Источник: Министерство труда и социальных вопросов Германии (2001): Lebenslagen in Deutschland, Bonn: BMA: p. 26.

¹³ Расхождение в уровне бедности по сравнению с указанным на **Рисунке 12** может объясняться разницей в методиках, используемых при расчете уровня бедности, и должно быть в обязательном порядке истолковано как существенное расхождение.

С начала 1970-х гг. доля бедных и населения с низкими доходами неуклонно росла на протяжении двух десятилетий. В Западной Германии эта тенденция продолжилась после объединения страны, причем в 1998 г. бедные составляли 7,1 процентов от общей численности населения. Напротив, в Восточной Германии уровень относительной бедности намного ниже, если рассчитывать его на основе местной черты бедности, но немного выше, чем общая черта бедности (9,3 и 8,5 процентов в 1993 и 1998 гг. соответственно). Уровень бедности в объединенной Германии увеличился с 5,6 процентов населения в 1993 г. до 6,2 процентов в 1998 г. Доля населения с низкими доходами увеличилась с 8,7 процентов в 1970 г. до 12,5 процентов в 1998 г. За последние десятилетия структура бедности также изменилась. Среди престарелого населения бедных стало меньше, зато увеличился риск бедности у семей, воспитывающих детей (ВМА, 2001).

Каким образом обращаемость за пособиями социальной помощи соотносится с чертой бедности? Модель расчетов основана на ряде примерных домохозяйств, а также на допущении, что эти семьи не имеют другого дохода, кроме социальной помощи и дополнительных пособий. Рассматриваемые здесь выплаты включают в себя стандартные пособия социальной помощи, доплаты (если есть), единовременные пособия на оплату особых потребностей, а также жилищные субсидии.¹⁴ На *Рисунке 13* пакет социальной помощи сравнивается со средним эквивалентным доходом, поэтому размеры пособий можно прямо соотнести с чертой бедности, равной 50 процентам среднего эквивалентного располагаемого дохода, использованного выше.

Рисунок 13 – Относительный размер пособий социальной помощи в Германии (1994)



Примечание: Расчет среднего дохода по Изучению доходов Люксембурга с учетом мод. шкалы пересчета ОЭСР.

Источник: расчеты автора.

Пример расчетов, приведенный на Рисунке 13, показывает, что размер пособий достаточно велик для того, чтобы семья каждого типа могла преодолеть черту бедности, равную 50 процентам среднего эквивалентного дохода. Если одиноко живущие люди получают пакет социальной помощи на сумму чуть выше черты бедности, то большинство типов семей получают от 55 до 59 процентов среднего

¹⁴ Более подробное описание применяемой методики см. Behrendt, 2002a, стр. 128-156.

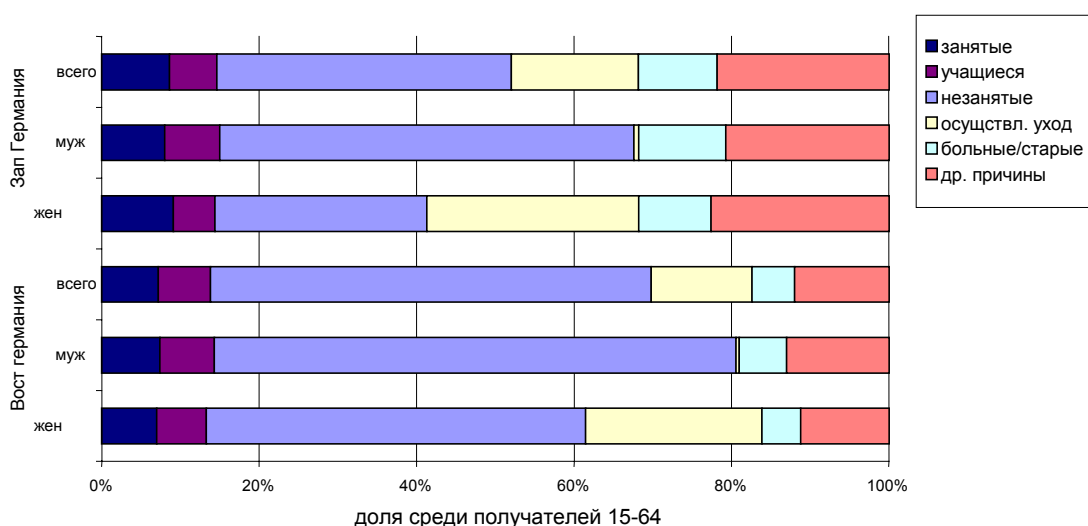
дохода. Несколько лучше положение престарелых пар и неполных семей с двумя детьми, а семьи с малолетними детьми, особенно неполные, вообще обеспечены относительно комфортным, хотя и скромным, уровнем дохода. Эти семьи пользуются тем, что пособия по уходу за детьми (*Erziehungsgeld*) не учитываются при определении права на получение социальной помощи. У всех указанных здесь типов семей размеры пособий социальной помощи вполне соответствуют черте бедности.

Если размеры пособий социальной помощи соответствуют черте бедности, то как объяснить, что 7-8 процентов населения живут в бедности? Это расхождение объясняется целым рядом факторов. Во-первых, в указанном примере расчетов можно учесть лишь ограниченное число обращений и невозможно охватить все многообразие семейных ситуаций. Но более сложная модель размеров пособий, основанная на более широкой выборке, показывает, что бедность затрагивает лишь небольшую часть населения (Behrendt, 2002(a), 140-156). Во-вторых, лица, имеющие право на получение социальной помощи, могут не получать полную сумму, на которую они имеют право (см. подробнее ниже). Наконец, указанное расхождение можно отчасти отнести на счет ошибок, связанных с включением или исключением из выборки данных, полученных при обследовании доходов и используемых при расчете уровня бедности. (Behrendt, 2002(b)).

3.7. Взаимосвязи между системой социальной помощи и политикой в сфере рынка труда

На *Рисунке 14* показана структура получателей социальной помощи в связи с занятостью.

Рисунок 14 – Занятость получателей социальной помощи возрастом 15-64 лет (1998)



Источник: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001. Lebenslagen in Deutschland: Daten und Fakten, Bonn: BMA, p.133

Занятым оказался один из каждого десятка получателей социальной помощи. В Западной Германии более трети получателей были незанятыми, большинство из которых не получали пособия по безработице. Это может быть связано с тем, что у них

не было права на получение этого пособия или что период его выплаты уже истек. Большая доля получателей социальной помощи из-за состояния здоровья или обязанностей по уходу за другими членами семьи не могли или лишь в ограниченной степени принимали предложения работы.

Часто считалось, что система социальной помощи в недостаточной мере связана с политикой в сфере рынка труда. В этой связи, в частности, отмечалось, что размеры пособий по социальной помощи – особенно для семей с несколькими детьми – не создают достаточно стимулов для трудоустройства.

Законы о социальной помощи содержат ряд положительных и отрицательных стимулов для трудоустройства. При определении права на пособия заработок не учитывается до определенного уровня. Получатели помощи обязаны принимать предложения работы, если только они не освобождены от этой обязанности по причине возраста, состояния здоровья или обязанностей по уходу за другими членами семьи. При отказе от предложений работы или прекращении усилий по ее поиску пособия, получаемые трудоспособными лицами, могут быть урезаны, как минимум, на 25 процентов.

Органы социального обеспечения и службы занятости должны сотрудничать в деле трудоустройства получателей помощи, однако на практике это выполняется недостаточно. Одна из причин этого коренится в порядке управления и финансирования. Меры по проведению политики в сфере рынка труда в основном финансируются за счет взносов на страхование от безработицы, а ответственность за их проведение лежит на федеральной службе занятости (*Bundesanstalt für Arbeit*) и ее органах на местах. С институциональной точки зрения служба занятости напрямую заинтересована в прекращении выплат страховых пособий по безработице и трудоустройстве их получателей, но в отношении получателей социальной помощи эти усилия не оказывают прямого влияния на ее бюджет. Кроме того, получателям социальной помощи часто требуется более интенсивное обучение и поддержка для того, чтобы облегчить их положение на рынке труда. Хотя более активная политика в сфере рынка труда, направленная на получателей социальной помощи, могла бы принести пользу обществу, осуществлению такой политики препятствует фрагментация управленческих и финансовых функций (см. Schmid and Reissert, 1988).

Для укрепления административных связей между органами социальной помощи и службой занятости в целях обеспечения (восстановления) трудоустройства лиц, получающих помощь, были проведены ряд реформ. Хотя при этом удалось на короткое время исправить ситуацию, реформы не привели к ее фундаментальному изменению. Текущая ситуация на рынке труда не создает благоприятной основы для проведения таких реформ.

3.8. Права личности, административная свобода и степень востребованности пособий

Несмотря на то, что система социальной помощи в Германии жестко закреплена в законодательстве, органы социального обеспечения пользуются достаточной административной свободой, особенно в вопросах выделения единовременных пособий. В случае несогласия с решением органа социального обеспечения лица, претендующие на получение социальной помощи, могут обжаловать это решение.

Вначале они могут формально потребовать пересмотра решения от самого органа а затем передать дело в суд. Судебное рассмотрение включает слушания дела, на которые привлекаются специалисты по социальной политике из ассоциаций получателей социальной помощи или благотворительных организаций. Истцы могут по своему усмотрению принимать участие в слушаниях. Существует также порядок вынесения судами предварительных решений по избежанию сложностей. Жалобы на решения органов социального обеспечения, как правило, не подлежат обложению судебным сбором; истцы с низкими доходами могут обратиться за выделением юридической помощи на оплату услуг адвоката (см. Brühl, 1998, 220-233).

Следует также отметить, что лицо, имеющее право на получение социальной помощи, не обязано подавать заявление. Органы социального обеспечения сами должны проявить инициативу, как только им становится известно о положении нуждающегося лица. Однако на практике выделение социальной помощи в большинстве случаев начинается с заявления нуждающегося лица.

По сравнению с другими странами степень востребованности социальной помощи не слишком велика. Согласно исследованиям, 40-60 процентов домохозяйств, имеющих право на социальную помощь, не получают ее, а 20-40 процентов потенциальных затрат на социальную помощь оказываются невостребованными.¹⁵ Низкая степень востребованности объясняется рядом факторов (van Oorschot, 1995; Riphahn, 2000). Некоторые люди не заявляют о своих правах на получение социальной помощи, не потому что они недостаточно четко знают их, не потому что они понимают, что получают незначительную сумму, а на самом деле из-за нежелания пройти процедуру подачи заявления, а так же боятся общественного осуждения

Считается, что на право получения социальной помощи, в частности, лицами престарелого возраста, оказывает особенно отрицательное влияние идея о семейной ответственности, которая находит отражение в системе социальной помощи в Германии (Hartmann, 1985; Müller, 1998). В связи с низкой востребованностью социальной помощи лицами этой группы недавно для престарелых было введено пособие по обеспечению минимального дохода, а также фактически приостановлено действие правила семейной ответственности.

4. Заключение

Перед создателями немецкой системы социальной помощи стояла непростая задача обеспечить равновесие между защитой человеческого достоинства и прав личности, с одной стороны, и общественным контролем и экономией средств с другой. Можно считать, что достижение этих противоречивых целей оказалось относительно успешным. Система социальной помощи превратилась в сложный организм, эффективность которого еще предстоит улучшить.

Ранее упоминалось о фундаментальной реформе системы социальной помощи, которая направлена, главным образом, на то, чтобы объединить социальную помощь и помощь

¹⁵ Подробнее о востребованности социальной помощи см. Behrendt, 2002(a), Глава 7.

безработным, оказываемую на основе проверки нуждаемости. Эта реформа недавно была утверждена и в настоящее время осуществляется ее реализация.

Реформа была вызвана осознанием того, что динамика обращения за социальной помощью и прекращения ее получения намного выше, чем ожидалось. В свете обычных статистических данных о получателях система социальной помощи считалась относительно статичной. Однако было бы неправомерным считать лиц, претендующих на получение социальной помощи, отдельной группой населения, а получение пособий – стабильным. Согласно эмпирическим данным анализа получения социальной помощи в долгосрочной перспективе, наблюдается существенная динамика обращения за социальной помощью и прекращением ее получения.¹⁶ Многие люди обращаются за социальной помощью на несколько месяцев для покрытия временного дефицита средств, но быстро справляются с ситуацией за счет трудоустройства или поиска других источников дохода. Разумеется, есть и долговременные получатели, но их численность относительно невелика по отношению к числу кратковременных получателей, обращающихся и выходящих из системы социальной помощи.

Другое значение высокой степени неустойчивости среди получателей помощи состоит в том, что в каждый момент времени за социальной помощью обращается намного большая группа населения, чем об этом говорят данные о численности получателей (менее 4 процентов населения). Согласно оценкам, до трети населения обращается за социальной помощью, по крайней мере, один раз в пять-шесть лет. Эти наблюдения привели к тому, что государственные органы все больше стали задумываться о том, как отладить систему социальной помощи для увеличения степени выхода из нее – другими словами, как сделать так, чтобы социальная помощь была скорее “трамплином”, чем “гамаком”.

¹⁶ Подробнее о динамике социальной помощи и бедности см., например, Buhr, 1995; Voges и Rohwer, 1991; Leisering и Leibfried, 1999.

5. Перечень законодательных документов

Социальная помощь

- Федеральный Закон о социальной помощи (*Bundessozialhilfegesetz*), принятый 1 июня 1962 г., с многочисленными последующими изменениями, из которых последнее датируется 20 марта 2002 г.
- Закон об улучшении взаимодействия между службой занятости и органами социального обеспечения (*Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe*), принятый 20 ноября 2000 г.
- Закон о выплате пособий лицам, попросившим политическое убежище (*Asylbewerberleistungsgesetz*). Закон принят 3 июня 1993 г., последние поправки внесены 20 июня 2002 г.
- Закон об обеспечении престарелых и инвалидов базовым доходом на основе проверки нуждаемости (*Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*). Закон принят 26 июня 2001 г., последние поправки внесены 27 апреля 2002 г.

Жилищные субсидии

- Новая редакция Закона о жилищных субсидиях (*Wohngeldgesetz*), принятого в 1965г., последние поправки датируются 11 апреля 2000 г.

Страхование от длительной нетрудоспособности

- Социальное страхование от длительной нетрудоспособности (Одиннадцатый том Кодекса социального обеспечения; *Soziale Pflegeversicherung; Elfte Buch des Sozialgesetzbuchs*). 26 мая 1994 г., последние поправки датируются 14 декабря 2001г.

6. Литература

- Adamy, W. 1998. "Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit: Gibt es eine Arbeitslosigkeitsfalle in der Sozialhilfe?", in *Soziale Sicherheit* 47 (1), pp. 29-36.
- Adema, W., et al. (2003): *Social Assistance in Germany, Labour Market and Social Policy Occasional Paper*, 58 (Paris: OECD).
- Behrendt, C. 2002(a). *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom* (Aldershot: Ashgate).
- 2002(b). "Do income surveys overestimate poverty in Western Europe? Evidence from a comparison with institutional frameworks", in *Social Indicators Research* 58 (1-3), pp. 429-440.

- BMA 2001. *Lebenslagen in Deutschland: Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung* (Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung).
- 2002. *Übersicht über das Sozialrecht* (Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung).
- Brühl, A. 1998. *Mein Recht auf Sozialhilfe* (München: dtv).
- Buhr, P. 1995. *Dynamik von Armut: Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfe* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Eardley, T., et al. 1996(a): *Social Assistance in OECD Countries, Volume I: Synthesis Report*, Department of Social Security Research Report, 46 (London: HMSO).
- 1996(b). *Social Assistance in OECD Countries, Volume II: Country Reports*, vol. 46 (London: HMSO).
- Engels, D. 1999. Der Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen, *Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- German Government 2003. *Neuregelungen zum Jahresanfang 2003* (Berlin: German Government).
- Gough, I., et al. 1997. "Social Assistance in OECD countries", in *Journal of European Social Policy* 7 (1), pp. 17-43.
- Hartmann, H. 1985. "Armut trotz Sozialhilfe - Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik", in S. Leibfried and F. Tennstedt (eds.) *Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats* (Frankfurt (Main): Suhrkamp), pp. 169-189.
- Leisering, L. and Leibfried, S. 1999. *Time, Life & Poverty: Social Assistance Dynamics in the German Welfare State* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Müller, C. 1998. *Der Rückgriff auf Angehörige von Sozialhilfeempfängern: Ein Leitfaden* (Baden-Baden: Nomos).
- Riphahn, R. T. 2000. Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits, *Institute for the Study of Labor Discussion Paper Series*, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Sachße, C. and Tennstedt, F. 1988(a). *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1971 bis 1929* (Stuttgart: Kohlhammer).
- 1998(b). *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg (2. Aufl.)* (Stuttgart: Kohlhammer).
- Schmid, G. and Reissert, B. 1988. "Machen Institutionen einen Unterschied? Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich", in M. G. Schmidt (ed.) *Staatstätigkeit - International und historisch vergleichende Analysen*, vol. 19 (Opladen: Westdeutscher Verlag), pp. 284-307.
- van Oorschot, W. 1995. *Realizing Rights: A Multi-level Approach to Non-take-up of Social Security Benefits* (Aldershot: Avebury).
- Voges, W. and Rohwer, G. 1991. "Receiving Social Assistance in Germany: Risk and Duration", in *Journal of European Social Policy* 2, pp. 175-191.

7. Статистическое приложение

Таблица А1 – Обменные курсы валют

	Нем. марка (DM) – доллар США (US\$)		Евро (€) – доллар США (US\$)	
	1US\$ = ... DM	1DM = ... US\$	1US\$ = ...€	1 EUR= ... US\$
1970	3.646	0.274	<i>1.864</i>	<i>0.536</i>
1971	3.480	0.287	<i>1.779</i>	<i>0.562</i>
1972	3.189	0.314	<i>1.630</i>	<i>0.613</i>
1973	2.659	0.376	<i>1.360</i>	<i>0.736</i>
1974	2.590	0.386	<i>1.324</i>	<i>0.755</i>
1975	2.463	0.406	<i>1.259</i>	<i>0.794</i>
1976	2.517	0.397	<i>1.287</i>	<i>0.777</i>
1977	2.322	0.431	<i>1.187</i>	<i>0.842</i>
1978	2.008	0.498	<i>1.027</i>	<i>0.974</i>
1979	1.833	0.546	<i>0.937</i>	<i>1.067</i>
1980	1.816	0.551	<i>0.928</i>	<i>1.077</i>
1981	2.261	0.442	<i>1.156</i>	<i>0.865</i>
1982	2.429	0.412	<i>1.242</i>	<i>0.805</i>
1983	2.555	0.391	<i>1.306</i>	<i>0.765</i>
1984	2.846	0.351	<i>1.455</i>	<i>0.687</i>
1985	2.942	0.340	<i>1.504</i>	<i>0.665</i>
1986	2.171	0.461	<i>1.110</i>	<i>0.901</i>
1987	1.798	0.556	<i>0.919</i>	<i>1.088</i>
1988	1.758	0.569	<i>0.899</i>	<i>1.112</i>
1989	1.881	0.532	<i>0.962</i>	<i>1.040</i>
1990	1.616	0.619	<i>0.826</i>	<i>1.210</i>
1991	1.661	0.602	<i>0.849</i>	<i>1.177</i>
1992	1.560	0.641	<i>0.797</i>	<i>1.254</i>
1993	1.654	0.604	<i>0.846</i>	<i>1.182</i>
1994	1.622	0.617	<i>0.829</i>	<i>1.206</i>
1995	1.434	0.697	<i>0.733</i>	<i>1.364</i>
1996	1.504	0.665	<i>0.769</i>	<i>1.301</i>
1997	1.735	0.576	<i>0.887</i>	<i>1.127</i>
1998	1.759	0.568	<i>0.899</i>	<i>1.112</i>
1999	<i>1.835</i>	<i>0.545</i>	0.938	1.066
2000	<i>2.118</i>	<i>0.472</i>	1.083	0.924
2001	<i>2.184</i>	<i>0.458</i>	1.117	0.896
2002	<i>2.068</i>	<i>0.483</i>	1.058	0.946

Примечание: Для облегчения сравнения значения, выделенные курсивом, аппроксимировались с учетом фиксированного обменного курса евро к немецкой марке.

Источник: Федеральный банк Германии, Европейский центральный банк, расчеты автора.

Глава 2 Социальная помощь в Швеции¹

*Бьорн Густафссон
Профессор, факультет социальных проблем
университета Гётеборга*

1. Введение

В то время как построение системы социальной помощи в некоторых странах все еще находится в политической повестке дня, Швеция обладает такой системой уже на протяжении многих веков. Правда первоначально эта система именовалась "помощь бедным", и она гораздо старше, чем "государство всеобщего благосостояния". Установление года, в который система помощи бедным, регулируемая законодательством, возникла в Швеции (и в Финляндии, которая в то время была частью королевства), зависит, в некоторой степени, от определения самого понятия. Местные власти несут ответственность за оказание помощи достойным ее нуждающимся бедным людям с 1763г. "Достойными нуждающимися" считались люди, которые не могли заработать себе на жизнь по причине немощи или инвалидности и у которых, кроме того, не было родственников, которые могли бы о них позаботиться. Такое законодательство, однако, не явилось изобретением системы помощи бедным; историки утверждают, что в некоторых регионах такая помощь бедным осуществлялась гораздо раньше.²

Еще не так давно Швеция была аграрной страной и не обладала необходимыми ресурсами для проведения претенциозной социальной политики. Низкий уровень жизни подталкивал людей к эмиграции, поэтому в конце XIX и первых десятилетиях XX века многие покинули Швецию, выехав, в основном, в США. В те времена социальная политика ограничивалась, более или менее, предоставлением помощи бедным. Типичным получателем такой помощи является пожилой серьезно больной или нетрудоспособный человек, а также семья с большим количеством детей. Для местных властей предоставление помощи бедным составляло значительную часть бюджета, поэтому являлось темой горячих политических дебатов. Например, в конце 1860-х гг. Швеция пострадала от сурового неурожая. Это затруднило предоставление помощи бедным, в основном, в аграрном секторе. Процент населения, которое получало помощь бедным, вырос с 3,2 процента (в 1861 г.) до 5,2 процента (в 1869 г.). На таком фоне не менее 12 законопроектов было подано в Риксдаг (шведский парламент), требующих снижения давления на помощь бедным. Это привело к новому, более ограничительному законодательству (Nilson, 1965).

Начиная с конца XIX века и на протяжении следующего столетия, Швеция прошла период стремительного экономического роста. По мере того как население все больше становилось городским, быстро рос уровень жизни. Стремление центрального правительства обеспечить население всеми благами социального страхования

¹ Выражаю благодарность Леннарту Флуду и Мариико Оучи за полезные комментарии к первоначальному варианту статьи.

² См: напр. Йоханссон, 1982, 1984.

постоянно усиливалось, в особенности, после второй мировой войны, в период, который характеризовался низким уровнем безработицы. На протяжении 60-х, 70-х и 80-х гг. прошлого века постоянно расширялось присутствие женщин на рынке труда, и типичной (ролевой) моделью в обществе стала семья с обоими работающими супругами. Параллельно этому местные правительства стали уделять больше внимания предоставлению социальных услуг населению, и, как следствие, резко выросли налоги. В этот период помощь бедным была переименована в "социальную помощь" ("socialhjälp" в середине 1950-х, "socialbidrag" – в начале 1980-х гг.), при этом фигурировала только эпизодически в публичных дебатах, так как расширение многих других программ привлекало гораздо больше внимания.

Однако на протяжении 1990-х гг. политическая значимость социальной помощи в Швеции существенно выросла. В начале того десятилетия экономика Швеции испытала настоящий "шок безработицы", в результате которого государственный сектор столкнулся с серьезными финансовыми проблемами, решение которых привело к сокращению объема и доступности социальных выплат, а также к росту налогов. Через несколько лет число получателей социальной помощи существенно выросло, усилив давление на бюджеты местных правительств.

Эти изменения отражены в *Таблице 1*, из которой видно, что число лиц, проживающих в домохозяйствах, которые получали социальную помощь хотя бы один раз в году, увеличилось с 491 000 человек в 1990 г. до 721 000 в 1996 г. или на 47 процентов. Доля получателей помощи в масштабе населения страны выросла с 5,7 процента до 8,2 процента. Увеличился средний период получения помощи; объем выплаченных сумм удвоился. Тем не менее, по мере выздоровления экономики во второй половине 1990-х гг., люди стали возвращаться к работе, и тенденция сокращения государственных социальных программ возобновилась. Как следствие, количество лиц в списках на пособия значительно снизилось за последние годы; в 2002 г. их число составило 343 000 человек, что соответствует 4,9 процента всего населения. Однако общие затраты снижались не так стремительно, поскольку среднее число месяцев получения пособия не сократилось.³

³ Более подробно о развитии системы социальной помощи в 1990-е гг. см. Bergmark, 2000.

Таблица 1 – Социальная помощь в Швеции в 1983 – 2002 гг. некоторые базовые цифры

Год	Количество получателей (тыс.)	Доля получателей помощи в населении (%)	Среднее число месяцев получения помощи	Общая сумма, млн. шв. крон (SEK) (в ценах 2002 г.)
1983	475	5,7	4,2	4 683
1984	524	6,3	4,2	5 252
1985	536	6,2	4,4	5 933
1986	564	6,5	4,5	6 754
1987	540	6,2	4,4	6 753
1988	524	6,0	4,3	6 434
1989	505	5,7	4,3	6 268
1990	492	5,7	4,3	6 203
1991	511	5,9	4,4	6 774
1992	560	6,5	4,6	8 224
1993	642	7,4	4,8	9 757
1994	696	7,9	5,1	11 277
1995	689	7,8	5,4	11 543
1996	722	8,2	5,7	12 649
1997	718	8,1	5,8	13 087
1998	660	7,4	5,8	12 113
1999	581	6,6	5,8	11 044
2000	522	5,9	5,8	9 959
2001	469	5,3	5,7	8 890
2002	434	4,9	5,8	8 528

Источник: Socialstyrelsen (2003)

Примечание: Начиная с 1990 г. был изменен порядок сбора данных. До того люди, которые получали социальную помощь более чем от одного местного правительства (например, из-за миграции), учитывались более одного раза.

Интересно отметить, что, несмотря на это, уровень полученной социальной помощи в 2002 г. оказался ниже, чем на протяжении многих предыдущих лет, он фактически оказался довольно близок к тому уровню помощи, которую получали нуждающиеся еще в 1860-е гг. Экономический рост и реализации концепции государства всеобщего благосостояния не привели, таким образом, к сокращению той доли населения Швеции, которая поддерживалась сетью социальной помощи. Хотя эта тенденция демонстрирует определенную преемственность во времени в отношении людей, которым государство помогало оказаться в зоне безопасного дохода, между двумя системами социальной помощи существуют важные различия. В то время как типичным получателем помощи бедным был пожилой человек, в большинстве случаев – местная уроженка, то типичным получателем социальной помощи сегодня является взрослый молодой человек, мужчина или женщина, местный уроженец или иммигрант.

В данной работе представлен обзор системы социальной помощи в Швеции. В следующем разделе социальная помощь рассматривается в общей системе социальной политики, взятой в широком аспекте. Порядок предоставления социальной помощи описан в разделе 3.1, а процедура ее получения – в разделе 3.3. Сегодня правительство Швеции поставило перед собой цель наполовину сократить число людей,

нуждающихся в социальной помощи. Этот вопрос будет рассмотрен, наряду с мерами по борьбе с нищетой в Швеции, в разделе 3.3. Доклад заканчивается выводами.

2. Система социальной политики и роль социальной помощи

Если сравнивать с другими странами, то в Швеции достаточно много ресурсов направляется на меры социального обеспечения. *Таблица 2* показывает, что доля таких затрат в национальном ВВП была, в среднем, несколько выше, чем в целом по странам Евросоюза (ЕС). Однако шведский пример не уникален, поскольку в 2000 г. затраты на социальное обеспечение в Дании, Германии и Франции были того же уровня.

Таблица 2 – Расходы в Швеции на социальное обеспечение в Швеции и в целом по ЕС по видам затрат за 1996 – 2001 гг. в процентах от внутреннего валового продукта (ВВП)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Выплаты по болезни	7,4	7,5	7,8	8,1	8,4	9,0
По инвалидности	3,9	3,7	3,8	3,7	3,7	3,8
По возрасту	12,2	12,1	11,9	11,7	11,2	11,3
Одиноким	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
На семью/детей	3,6	3,4	3,0	3,0	2,8	2,9
По безработице	3,4	3,3	2,9	2,5	2,0	1,7
На содержание дома	1,0	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6
Социальные "изгои"	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
(В том числе – на социальную помощь)	(0,7)	(0,7)	(0,6)	(0,5)	(0,4)	(0,4)
Общие затраты на социальное обеспечение в Швеции	33,8	33,0	32,2	31,7	30,7	31,3
Общие затраты на социальное обеспечение в целом по ЕС	28,4	28,0	27,6	27,5	27,3	Нет данных

Источник: Статистика Швеции, 2003.

Важным составным элементом развития концепции государства всеобщего благосостояния в Швеции явилась система доходов престарелых лиц. Таблица 2 показывает структуру затрат на социальное обеспечение по возрасту (в основном, пенсии), которые составляли в 2001 г. 11 процентов ВВП. Система назначения пенсий по возрасту для всех граждан была введена еще в 1913 г. Однако на первоначальном этапе их размер далеко не гарантировал нормальный уровень жизни пенсионера. Только после второй мировой войны он приблизился к адекватному уровню. С тех пор доход престарелых жителей увеличивался предпочтительнее, чем у других групп населения. Как следствие, степень получения социальной помощи среди престарелого населения постепенно сокращалась на протяжении многих десятилетий и сейчас остается ниже, чем в целом по населению. Такое состояние дел объясняется, в основном, ростом пенсионных выплат. Только немногие из достигших пенсионного возраста, составляющего 65 лет (как для мужчин, так и для женщин), сегодня продолжают работать.

Пенсионная система в Швеции претерпела множество изменений, а в 2001 г. начала внедряться новая система. Фактом является то, что некоторое время сумма выплачиваемых пенсий связывалась с уровнем предшествующих доходов. Безусловно и то, что минимальные пенсии и прочие выплаты тем, у кого пенсии невысокие, продолжали возрастать относительно опережающими темпами вплоть до начала 1990-х гг. Из-за финансового кризиса в государственном секторе минимальные пенсии сокращались по своей реальной величине в период с 1991 по 1998 гг. Скорее всего, в этом заключается основная причина того, что уровень предоставления социальной помощи пожилым людям перестал сокращаться на протяжении 1990-х гг. Однако по мере выздоровления экономики с уменьшением проблем финансирования госбюджетного сектора размер минимальных пенсий снова вырос.

Пожилые люди, прожившие в Швеции не менее 40 лет, имеют право на полную гарантированную пенсию ("Garantipension"). На одного человека она составляет в среднем 83 766 шведских крон (SEK) в год (по данным Национального совета по социальному страхованию за 2002 г., который считает, что данное лицо родилось в 1937 г. или ранее). По обменному курсу, который преобладал в октябре 2003 г., 1 шведская крона равнялась 0,11 евро или 0,13 доллара США, или 14,7 японской иены. Этот доход облагается подоходным налогом (на уровне около 30 процентов). Лица, получающие гарантированную пенсию, могут также обратиться за пособием на содержание дома, которое зависит от общего дохода. Пожилые лица, прожившие в Швеции менее 40 лет, получают пониженную гарантированную пенсию, но могут обратиться за дополнительным пособием по старости ("Äldreförsörjningsstöd"), которое назначается в зависимости от дохода и было введено в январе 2003 г.

В течение некоторого времени основным получателем социальной помощи в Швеции являлось население трудоспособного возраста. В 1920-х гг. органы местного самоуправления в некоторых городах Швеции стали выплачивать помощь бедным тем семьям, в которых были безработные члены (Nationalekonomiska föreningsns förhandlingar, 1928; S O U, 1931:20 p. 74). С тех пор соотношение между уровнем безработицы и процентом получения социальной помощи все время оставалось положительным (Korpi 1974; Gustafsson, 1984(a); Stenberg, 1998). Это подчеркивает тот факт, что макроэкономические условия и политика на рынке труда в значительной степени определяют число получателей социальной помощи. В течение достаточно продолжительного периода времени многие из тех, кто получал социальную помощь, находились в активном поиске работы и не имели никаких других средств к существованию. Таким образом, высокий уровень предоставления социальной помощи свидетельствует о провале экономической политики, а более конкретно – политике на рынке труда. С другой стороны, систему социальной помощи можно рассматривать как одну из множества форм компенсации на период безработицы. Это заставляет правительство более внимательно отнестись к своей политике на рынке труда.

Стратегия проведения политики на рынке труда в Швеции традиционно базировалась на активных мерах воздействия. В то же время предоставление безработным пособий по безработице через системы страхования от потери занятости является основной пассивной мерой. Шведская система страхования на случай безработицы имеет долгую историю и сильно зависит от профсоюзов. Хотя система такого страхования формально отличается от госбюджетного сектора, она почти полностью финансируется из госбюджетных источников. Кроме того, критерии назначения и уровни пособий определяются парламентом по предложению правительства.

Система страхования по безработице состоит из двух частей – базовой и добровольной. Пособие можно получать до 300 рабочих дней, после чего его выплата прекращается. В действительности, однако, лишь немногие из безработных теряют право на пособие по этой причине. Как правило, людям, которые не трудоустроились за этот срок и могут потерять свое право на компенсацию, предлагают, вместо пособия, принять участие в активной программе на рынке труда. Пособия подлежат обложению подоходным налогом.

Что касается размера пособия, то базовая ставка составляет 270 шведских крон в день (пять дней в неделю), если безработный ранее работал полный день. Право на такое пособие имеют лица, которые выполняют все требования по занятости или обучению и не являются членами общепризнанных обществ страхования по безработице или не были членами таких обществ в течение достаточно длительного периода времени.

Пособия добровольного страхования, которые зависят от дохода, полагаются тем, кто являлся членом общества страхования по безработице не менее одного года, а также выполняет все требования по занятости. Последнее означает, что безработный должен был отработать не менее 70 часов в месяц, предшествующий безработице, или, альтернативно, 450 часов в течение шести месяцев, предшествовавших безработице. Пособие зависит от заработной платы до безработицы и составляет не менее 320 шведских крон в день (пять дней в неделю) при полной занятости. Для многих безработных такое пособие замещает около 80 процентов их утраченного дохода. По состоянию на июль 2002 г. размер пособия не мог превышать 680 шведских крон в день. Тем не менее, на протяжении первых 100 дней безработицы пособие может достигать уровня 730 шведских крон в день.

Если обратиться к мероприятиям активной политике на рынке труда, то мы найдем их во множестве – например, различные программы переподготовки.⁴ Некоторые предназначены для взрослых в возрасте до 25 лет, другие – для нетрудоспособных лиц. Участвуя в таких программах, безработные получают заработную плату или стипендию. Как правило, к таким активным мероприятиям привлекаются безработные уже "со стажем".

Из вышесказанного следует, что многие безработные не имеют права на социальную помощь, поскольку их доход достаточен и без нее. Кроме того, некоторые безработные живут в домохозяйствах с работающими членами, которые зарабатывают так много, что эти безработные не вправе претендовать на социальную помощь. Другие безработные владеют имуществом в виде собственного дома или дорогого автомобиля, что также вычеркивает их из рядов получателей социальной помощи. Тем не менее, совсем другая ситуация с теми многими, кто впервые выходит на рынок труда (молодые взрослые граждане, недавние иммигранты) и кто лишен как средств добровольного страхования от безработицы, так и других базовых пособий.

Несмотря на то, что на социальную помощь в Швеции основное влияние оказывают система обеспечения дохода пожилых людей, политика на рынке труда и в области макроэкономики, другие сферы общественной жизни также оказывают на нее определенное влияние. Система здравоохранения финансируется преимущественно за

⁴ Подробное исследование см. в работе: Ollie Segersdorf, 2003.

счет поступлений от сбора налогов; оплата услуг наличными со стороны физических лиц играет небольшую роль. Значительная часть государственных средств направляется в систему страхования здоровья и досрочного выхода на пенсию (см. Таблицу 2), где служат для покрытия, в частности, потери доходов в случае нетрудоспособности лиц трудоспособного возраста. Поэтому социальная помощь на период отпуска по болезни и выздоровления обычно не предоставляется.

Кроме того, осуществляются мероприятия в сфере семейной политики. Наиболее дорогостоящие из них направлены на все семьи, имеющие детей, или на семьи с детьми определенного возраста. Имеется в виду программа детских пособий, по которой каждая семья получает пособие в размере 950 шведских крон (SEK) в месяц (оно не облагается подоходным налогом) на каждого ребенка на иждивении. Размеры этих пособий выше для семей, в которых на иждивении находится трое или более детей. Существуют пособия для родителей для возмещения потерь дохода при рождении ребенка, и в период после родов. Местные власти обеспечивают высокое качество дошкольного воспитания за счет высокого уровня дотаций, что дает многим родителям возможность продолжать работать. Малодетность является типичной для шведской семьи; два ребенка – общепринятая норма. Из этого следует, что относительно небольшое число семей имеют право на получение социальной помощи.

Между тем ситуация с одинокими матерями выглядит иначе. В 1990-е гг. их положение на рынке труда было хуже, чем у замужних матерей и матерей, живущих в гражданском браке (Lundborg 2000; Nordmark 2000). Кроме того, многие из них несли бремя расходов, очень часто не разделенное полностью с другим родителем. Некоторые матери-одиночки могут воспользоваться преимуществом, получая пособия, которые предоставляются системой гарантированной поддержки и помощи по содержанию жилища в соответствии с уровнем дохода. Однако этих пособий (немалых с точки зрения международных представлений) не хватает, чтобы жить на них. Поэтому многие матери-одиночки обращаются за социальной помощью и получают ее. Последние данные Национального совета по социальным вопросам показывают, что в 2002 г. 23 % всех домохозяйств одиноких матерей получали социальную помощь не менее одного раза в год. И хотя это число говорит о том, что большая часть матерей-одиночек не получала социальной помощи, данный показатель почти в четыре раза выше процента по всем домохозяйствам в целом.

Одним поразительным изменением в структуре населения Швеции после второй мировой войны был рост иммигрантов. До второй мировой войны в Швеции жило очень мало иммигрантов, но после нее многочисленные волны иммигрантов хлынули в страну. В то время как в 1950 г. процент жителей, родившихся за границей, составлял 1,8 % от всего населения, то уже 10 лет спустя этот показатель вырос до 4,0 %. Наплыв иммигрантов продолжался и в последующие десятилетия, и в 1980 г. их численность составляла 7,5 %. В конце 2002 г. показатель вырос до 11,8 %, что означает, что сейчас в Швеции проживает немногим более одного миллиона жителей, родившихся за пределами этой страны.

Многие из первых иммигрантов прибывали как трудовые мигранты и в скором времени сумели обеспечить себя работой. Между тем, многие иммигранты, прибывшие в страну в 80-х и 90-х гг. прошлого века, были беженцами, так что и они, и их родственники столкнулись с большими трудностями при поиске работы. Так как недавние иммигранты не имеют стажа работы на территории Швеции, они не имеют

права на получение пособия по безработице. В этом одна из причин того, почему уровень получения социальной помощи выше среди жителей, родившихся за границей, чем среди местных, причем это касается людей всех возрастных групп (смотри **Таблицу 3**). Например, вероятность получения социальной помощи у жителя иностранного происхождения в возрасте 40-49 лет в пять раз выше, чем у местного жителя того же возраста. Как у родившихся за границей, так и у местных жителей уровень охвата социальной помощью уменьшается с увеличением возраста. Заметьте, что в то время как предоставление социальной помощи местному жителю в возрасте свыше 50 лет в 2002 г. было явлением редким, это не касалось жителя иностранного происхождения того же возраста.

Таблица 3 – Охват социальной помощью по возрасту и стране рождения совершеннолетних жителей в 2002 г., в процентах

Возраст (лет)	Местный житель	Житель, родившийся за границей	Местный житель и житель, родившийся за границей	Процент от всех жителей, получавших социальную помощь, в возрасте старше 16 лет
16 – 17	4	32	7	5
18 – 19	6	33	9	6
20 – 24	7	26	10	17
25 – 29	4	19	6	12
30 – 39	3	17	5	22
40 – 49	3	15	5	18
50 – 59	1	10	2	10
60 – 64	1	9	2	3
65 - 74	<1	10	2	4
75 -	<1	8	1	3
Итого:	2	15	4	100

Источник: Socialstyrelsen, 2003.

Последние статистические данные показывают, что домохозяйства жителей, родившихся за границей, в среднем получают социальную помощь более длительный период в течение календарного года. Несмотря на то, что домохозяйства местных жителей составляют большую часть всех семей, получающих социальную помощь, но большую часть выплачиваемых денежных средств получают домохозяйства тех жителей, которые родились за границей. Источник Socialstyrelsen (Socialstyrelsen, 2003. р. 40) показывает, что хотя 55 % всех домохозяйств, получивших социальную помощь в 2002 г., были домохозяйствами местных жителей, на них пришлось не более 38 % всех выплаченных по пособиям денежных средств. Некоторые недавние исследования, касающиеся оказания социальной помощи иммигрантам в Швеции, проливают дополнительный свет на эту проблему (Franzén, 2003; Hansen и Löfström, 2003). Четко прослеживается обратная зависимость между количеством лет, которые иммигрант прожил в Швеции, и вероятностью получения им социальной помощи. Наблюдаются различия в охвате социальной помощью в зависимости от страны происхождения иммигранта.

3. Система социальной помощи в Швеции

3.1. Предоставление социальной помощи

Для получения социальной помощи жителю необходимо подать на нее заявление. Обычно это делается в бюро социального обеспечения, где заявитель сначала договаривается о собеседовании. Бюро социального обеспечения – это подразделение местных органов самоуправления, и именно последние (за исключениями, описанными ниже) финансируют затраты на выплату социальной помощи. В 2003 г. в Швеции действует 290 органов местного самоуправления, и степень охвата социальной помощью сильно варьируется между ними. В 2002 г. этот показатель находился в пределах 1 до 13 % от численности всего населения страны. Города Гётеборг, Мальмё (второй и третий по населению города страны, соответственно) и Ландскруна лидируют по охвату выплачиваемой социальной помощью, в них этот показатель двузначный.

Многие органы местного самоуправления обслуживают районы с относительно небольшой численностью населения, поэтому там достаточно одного бюро социального обеспечения, но в более крупных городах таких бюро нужно несколько. Несмотря на то, что надзор за работой бюро социального обеспечения осуществляет совет местных политических деятелей, заявитель обычно попадает на собеседование с социальным работником, человеком, прошедшим профессиональное обучение в университете или колледже. Заявитель предоставляет данные о составе своей семьи, всех источниках дохода, имуществе, расходах, связанных с содержанием жилища, а в некоторых случаях также и данные о других расходах. Обычный срок, на который предоставляется социальная помощь по заявлению, составляет один месяц. После такого собеседования социальный работник рассматривает заявление, что включает в себя проверку данных, предоставленных заявителем, и выполняет компьютерный расчет размера социальной помощи.

На основании проведенного рассмотрения заявления принимается решение, о котором заявителю сообщается через несколько дней после подачи заявления. Вот упрощенное описание процедуры принятия решения: люди с чистым доходом ниже уровня, установленного нормами или другими директивами, люди, которые не в состоянии зарабатывать на жизнь тем или иным способом, получают социальную помощь. Сумма социальной помощи является разницей между чистым доходом домохозяйства и соответствующим уровнем дохода, определенным нормой. Заявитель имеет право подать апелляцию на принятое решение. Для получения социальной помощи еще на месяц член домохозяйства обязан подать новое заявление, и процедура повторяется снова в выше описанном порядке. Ограничения по срокам, в течение которых семья может получать социальную помощь, не существует.

Правовые рамки деятельности бюро социального обеспечения устанавливались в несколько этапов. Парламент принял Закон о социальном обеспечении, первоначально вступивший в силу в 1982 г., хотя в своей настоящей формулировке он действует только с 2002 г. Этот закон регулирует ряд видов деятельности органов местного самоуправления в сфере социального обеспечения.

Глава 4 Закона о социальном обеспечении регулирует право физического лица на получение социальной помощи. Первый параграф гласит, что лица, которые не в

состоянии сами обеспечить свои потребности или организовать их обеспечение каким-либо другим способом, имеют право на получение помощи от Совета по социальному обеспечению на поддержание своего существования (средства к существованию, "försörjningsstöd") или на поддержание своего жизненного уровня. В настоящей редакции Закона не используется термин "Socialbidrag", который был введен с вступлением закона в силу в 1982 г. и стал с тех пор очень популярным. Органы местного самоуправления обязаны предоставлять социальную помощь независимо от своего финансового положения, то есть отказ местных властей от рассмотрения заявления на получение социальной помощи по причине нехватки средств является незаконным.

Обратите внимание на то, что Закон о социальном обеспечении не перечисляет категории лиц, имеющих право на получение социальной помощи. Любое лицо, проживающее на территории Швеции (независимо от национальности) имеет право на социальную помощь. Существует одно исключение: Вместо социальной помощи некоторые новые иммигранты получают право на специальные пособия⁵ согласно отдельному закону (1992г.: 1068). Эти пособия также выдаются местными властями, поэтому они согласованы с пособиями базовой системы социальной помощи. Если выплачиваются "подъемные", то между органом местного самоуправления и беженцем заключается договор на интеграцию. Местные власти могут затем покрыть расходы, связанные с выплатой такого пособия, за счет центрального правительства.

Условие для получения социальной помощи состоит в том, что единица (домохозяйство), претендующая на получение пособия, должна иметь низкий доход без возможности обеспечить свое существование каким-либо другим способом. Получатель пособия состоит из одного или двух совершеннолетних членов семьи (состоящих в браке или сожительствующих) и детей, находящихся на их иждивении. Лицо считается ребенком, если ему не исполнилось 18 лет или если оно не окончило среднюю школу. По закону родители не обязаны содержать своих совершеннолетних детей, а дети не обязаны содержать своих родителей.

Положения первого параграфа закона подразумевают, что семья обязана пытаться содержать себя посредством оплачиваемой работы, использования своих сбережений или продажи имущества (активов, авуаров). Только при отсутствии таких возможностей предоставляется право на получение социальной помощи. Положения также предусматривают, что безработные, как правило, обязаны предоставить данные о своей регистрации в службе занятости и доказательство того, что активно занимаются поиском работы. В стране, где работа за плату является нормой для женщин, это правило также распространяется и на матерей малолетних детей. Однако для того, чтобы такая мать могла работать, ее ребенок или дети должны быть устроены в дневное дошкольное учреждение.

Из закона и гражданского кодекса очевидно, что гражданин в возрасте 19 лет, который окончил среднюю школу, все еще проживает со своими родителями, не работает и не обладает личными активами, имеет право на получение социальной помощи. При этом он вправе рассчитывать на помощь, несмотря на то, что живет со своими родителями. Тем не менее, создается впечатление, что большая часть населения даже не предполагает о существовании или возможности существования такого права.

⁵ "Подъемные" для беженцев и некоторых других категорий иностранцев, "Introduktionsers ätning för flyktingar och vissa andra utlänningar".

Второй параграф главы 2 Закона о социальном обеспечении разрешает Совету по социальному обеспечению предоставлять пособия помимо тех случаев, которые указаны в первом параграфе. Таким образом органы местного самоуправления имеют право выплачивать дополнительные пособия. Можно было бы рассматривать это право как возврат к прошлому, когда каждое местное правительство в качестве нормы устанавливало свой собственный размер пособия. И это действительно имело место до января 1998, когда была установлена единая для всей страны норма. В то время как в США в области определения минимального прожиточного уровня наметилась тенденция к децентрализации, в Швеции имеет место полностью противоположное явление.

Третий параграф главы 2 Закона о социальном обеспечении предусматривает, что средства к существованию выделяются на следующие цели:

1. Питание, одежда и обувь, игры и досуг, товары народного потребления, здравоохранение и гигиена, ежедневная газета, телефон, пакет телепрограмм.
2. Содержание жилища, оплата электроэнергии, проезд на работу, страхование жилища, взносы за членство в профсоюзе и страховом обществе по безработице.

Затраты по статьям, указанным в пункте 1, рассчитываются по нормам, действующим на территории всей страны (единые для всей страны нормативы), которые определяются правительством на основании официально установленных цен для различных типов семей. Совет по социальному обеспечению по своему усмотрению рассчитывает эти затраты по высшему или низшему пределу.

Четвертый параграф Закона о социальном обеспечении предусматривает, что Совет по социальному обеспечению вправе потребовать, чтобы лицо, получающее социальную помощь, принимало участие в определенных мероприятиях (переобучение или другие мероприятия по повышению квалификации), если только такому лицу не была предложена соответствующая программа занятости и если оно:

1. не достигло возраста 25 лет;
2. имеет возраст более 25 лет, но в силу определенных обстоятельств нуждается в мероприятиях по повышению своей квалификации, или
3. учится по программе, по которой полагается студенческая стипендия, но нуждается в поддержке в перерывах между учебными курсами.

Целью таких мероприятий (переобучение или другие мероприятия по повышению квалификации) является увеличение способности человека содержать себя в будущем. По замыслу законодательства они должны увеличить потенциал человека на рынке труда или при дальнейшем обучении. Они должны быть разработаны с учетом пожеланий и квалификации каждого отдельного человека. При необходимости принятия решения по первому пункту Совет по социальному обеспечению должен работать совместно со службой занятости.

Если лицо отказывается принимать участие в предложенных ему мероприятиях без уважительной причины, то в соответствии с четвертым параграфом Закона о социальном обеспечении ему может быть отказано в оказании социальной помощи или ее размер может быть уменьшен. Это же относится и к лицам, которые без

уважительной причины не присутствуют на назначенных им мероприятиях. Лица, принимающие участие в мероприятиях согласно параграфу 4, не могут рассматриваться как обеспеченные работой, за исключением определенных случаев.

В отношении текста параграфа 4 и последующих необходимо сделать ряд замечаний. В законодательстве, действовавшем в 1980-х и 1990-х гг., у этих положений не было предшественников. Однако во время массовой безработицы в 1990-е гг. многие молодые люди получали социальную помощь.⁶ Например, авторы Андрен и Густафссон (Andrén & Gustafsson, 2003) сообщают, что в возрасте 22 лет, став взрослыми, 15 % тех, кто родился в 1970 г., получали социальную помощь. А из тех, кто родился в 1975 г., такой опыт имело уже 30 % молодых людей. Так что наметилась сильная тенденция к расширению охвата социальной помощью как пособием для молодых людей на этапе их перехода к взрослой жизни. Этот процесс подстегивался с уровня макроэкономики, так как в начале 90-х гг. прошлого века наблюдался стремительный рост безработицы среди молодежи. Например, автор Райан (Ryan, 2001) сообщает, что хотя в конце 1980-х гг. из семи нижеприведенных стран у Швеции был самый низкий уровень безработицы среди людей, не достигших 25 лет, уже к 1993 г. этот уровень в Швеции оказался выше, чем в Германии, Японии, Нидерландах, Великобритании и США. Только во Франции этот уровень был еще выше.

Новые параграфы Закона о социальном обеспечении можно рассматривать как шведский вариант реформы социального обеспечения – больший акцент на активных мероприятиях. Эта тенденция в социальной политике наблюдается и в некоторых других странах. Нужно понимать, что внедрение активных мероприятий под руководством бюро социального обеспечения не было "изобретением" правительства и парламента, а уже присутствовало в наработках ряда органов местного самоуправления.

В то время как Закон о социальном обеспечении по своим формулировкам является скорее документом общего характера, задачей Национального совета по здравоохранению и социальному обеспечению ("Socialstyrelsen"), а также государственных структур на региональном уровне ("Länsstyrelserna"), является надзор за деятельностью Советов по социальному обеспечению. Национальный совет по здравоохранению и социальному обеспечению предоставляет данные по нормативам (установленным правительством), а также дает подробные рекомендации по принятию решений относительно социальной помощи. Он выпустил в свет рекомендации и "Справочник по социальной помощи" (Socialstyrelsen, 2000), содержащий подробные советы более чем на 200 страницах. Например, в нем рассматривается случай, когда заявитель продал свой автомобиль, чтобы получить право на социальную помощь, а также перечисляется ряд конкретных исключений. Другой случай касается пожилых людей. Не следует вынуждать их потратить все свои сбережения прежде чем получить право на социальную помощь, так как они должны быть в состоянии оплатить расходы, связанные с похоронами.

Сейчас обратимся к нормативам; **Таблица 4** представляет данные о нормативах, действующих с января 2003 г. Следует помнить, что хотя эти суммы призваны покрыть многие ежедневные расходы, затраты на содержание жилища и на другие нужды рассматриваются отдельно в каждом конкретном случае. Для подсчета норматива,

⁶ Подробнее, см.: Salonen, 2000.

применимого к конкретному домохозяйству, претендующему на получение помощи, необходимо сложить конкретные персональные части и суммы, определяемые исходя из количества членов домохозяйства. Это означает, что норматив для человека, который живет один и не имеет детей, составляет 3 255 шведских крон в месяц, а для бездетной пары – 5 455 шведских крон в месяц. Если в семье есть дети-иждивенцы, то эта сумма увеличивается в соответствии с количеством детей, но сумма за каждого последующего ребенка будет уменьшаться. Чем старше ребенок, тем больше прибавка к сумме. Приведенные здесь цифры основаны на том предположении, что дети получают бесплатный обед пять дней в неделю, когда находятся в дневном дошкольном учреждении или учатся в начальной или средней школе.

Таблица 4 – Нормативы на получение социальной помощи, действующие с января 2003 г.

Персональная часть

Возраст лица	SEK (шведских крон) в месяц
< 1 год	1 405
1 - 2 года	1 625
3 года	1 305
4 - 6 лет	1 635
7 – 10 лет	1 815
11 - 14 лет	2 090
15 - 18 лет	2 360
Холостой взрослый	2 575
Пара, состоящая в браке или сожительстве	4 685

Часть в зависимости от состава домохозяйства

Количество членов домохозяйства (взрослых и детей)	SEK (шведских крон) в месяц
1	680
2	770
3	890
4	950
5	1 050
6	1 125
7	1 195
8 и более	1 195 + 70 SEK за каждого члена домохозяйства свыше 7 человек

Примечание: По преобладающему на октябрь 2003 г. курсу обмена 1 шведская крона равна 0,11 евро или 0,13 доллара США, или 14,7 японской иены.

Источник: Svensk Författningssamling, 2002:1140.

Национальный совет по здравоохранению и социальному обеспечению дает разбивку месячных затрат, покрываемых нормативом. Например, взрослому человеку, который живет один (в 2002 г.), было необходимо 1 500 шведских крон на еду (и напитки), 450 шведских крон на одежду и обувь, 340 шведских крон на проведение досуга и 200 шведских крон на личную гигиену. Оставшаяся сумма тратится на товары народного потребления (90 шведских крон), а также на ежедневные газету, телефон и пакет телепрограмм (530 шведских крон).

Являются ли эти суммы щедрыми? Ответ на этот вопрос в значительной степени зависит от того, с чем их сравнивать. Заглядывая в историю, видим, что нынешние нормативы в несколько раз выше тех, которые действовали до второй мировой войны (Rauhut, 2002). Стремление этих нормативов привязываться к общим стандартам уровня жизни вполне понятно объясняет, почему в степени охвата социальной помощью не отмечалось долгосрочной негативной тенденции. По сравнению с нормативами в других странах ЕС шведские нормативы являются щедрыми или относительно щедрыми (Saraceno, 2002).

Если смотреть с других точек зрения, то данные нормативы не кажутся очень высокими. Во-первых, если мы ограничимся периодом 80-х и 90-х гг. прошлого столетия, то результаты подробного исследования⁷ показывают, что в 1990-х гг. оказание социальной помощи приобрело более ограниченный или, как минимум, более избирательный характер, чем раньше.

Более того, данные нормативы безусловно ниже среднего уровня доходов населения Швеции в 2003 г. Для подсчета необходимо принять допущения по затратам на содержание жилища, электроэнергию, проезд до работы, страхование жилища и, в конечном счете, на членство в профсоюзах и обществе страхования от безработицы. Полученный таким образом результат (подсчет на "обороте квитанций") показывает, что жизненный уровень, возможный при данных нормативах, составляет всего 50-60 % от среднего дохода домохозяйства. Кроме того, данные нормативы несомненно ниже тех, которые общественность считает приемлемыми. Результаты исследования, проведенного в конце 2001 г., показывают, что средний респондент считает разумной нормой для человека, который живет один без детей, сумму в 5 000 шведских крон, а для семейной пары без детей – 8 000 шведских крон (Gustafsson, 2002(b)).

Норматив в 3140 шведских крон на человека, который живет один без детей, действительно низка, если сравнивать ее с уровнем заработной платы работника, трудоустроенного на полную рабочую неделю. Источник Statistiska Centralbyrån (2002) приводит данные о месячной "грязной" зарплате рабочего, занятого полную рабочую неделю, за 2001 год. В среднем она составляла 19 000 шведских крон. Если взглянуть на нижний предел распределения, то можно увидеть, что в Швеции нет официальной минимальной заработной платы. Однако мы можем взять за основу уровень процентиля 10 (по такому условию 90 % всего населения, занятого полную рабочую неделю, зарабатывает больше), который составляет 14 800 шведских крон. Так что легко заключить, что норматив помощи на человека, который живет один без детей, намного ниже заработной платы самого низкооплачиваемого рабочего. Например, предположим, что человек, который живет один, платит за квартиру 3 000 шведских крон. Это означает, что в соответствии с нормативом для получения социальной помощи его чистый доход должен составлять менее 6 140 шведских крон. Это можно сравнить с чистым доходом низкооплачиваемого рабочего, который составляет около 10 000 шведских крон.

Между тем, ситуация выглядит совсем иначе, если домохозяйство, претендующее на получение помощи, состоит из нескольких неработающих членов. С увеличением количества детей на иждивении разрыв между величиной заработной платы и размером социальной помощи уменьшается и, в конечном счете, исчезает. В Швеции, таким образом, традиционно конфликт между стимулированием трудоустройства и необходимостью помогать нуждающимся в значительной степени завязан на семьях с детьми на иждивении.

В ходе двух недавних исследований моделировался спрос на работу среди матерей-одиночек в зависимости от норматива по получению социальной помощи (Andrén, 2003; Flood et al, 2003). Результаты показывают, что уровень норматива оказывает существенное влияние на спрос на работу, равно как и на получение социальной

⁷ На основании изменений в законодательстве, документах Национального совета по социальному обеспечению, судебных дел и практических исследованиях двух органов местной власти. См.: Johansson, 2001.

помощи среди матерей-одиночек. Например, авторы Флуд и др. (Flood et al, 2003) оценили предлагаемую реформу по снижению подоходного налога, норматива на получение социальной помощи, и оплаты за содержание детей в дошкольных учреждениях. Такая реформа повысила бы стимул матерей-одиночек к поиску занятости, при этом моделирование выявило изменение спроса на работу у некоторых матерей, а также достаточно большое сокращение охвата социальной помощью. Многие, но не все матери-одиночки оказались бы в выигрыше от этой реформы, т.к. увеличился бы их чистый доход.

3.2. Процедура получения социальной помощи

Последние исследования пролили свет на процедуру получения социальной помощи, и мы выборочно рассмотрим некоторые из них. Рассматривая процедуру подачи одним лицом или семьей заявления и, в конечном итоге, получения социальной помощи, целесообразно выделить некоторые ее отдельные этапы.

Начнем с ситуации, когда расходы превышают доходы, и домохозяйство вынуждено предпринять меры по изменению ситуации. Стратегическими мерами могут быть дополнительная работа, уменьшение затрат, использование ресурсов и займов с кредитного рынка или из менее официальных источников. К этому можно добавить такую альтернативу, как обращение за помощью в виде добровольных общественных пожертвований или подача заявления на получение социальной помощи.

Имеются очевидные свидетельства того, что многие шведские домохозяйства рассматривают подачу заявления на получение социальной помощи как малопривлекательную альтернативу. Вероятно, на это есть несколько причин. Во-первых, подача заявления отнимает время и силы, а результат этого действия трудно предсказать, что будет рассмотрено ниже. Даже если человек имеет право на получение социальной помощи, попытка подать заявления не стоит этих усилий, если размер ожидаемой социальной помощи небольшой или точно не известен. Кроме того, к этому примешивается чувство стыда. Получение социальной помощи может рассматриваться потенциальным заявителем как позор и унижение, поскольку он эти деньги не заработал; к тому же окружающие могут смотреть свысока на того, кто не может себя обеспечить.

Свидетельства того, что шведские домохозяйства рассматривают получение социальной помощи как малопривлекательный источник дохода, получены по результатам двух опросов общественного мнения. Респондентам был задан вопрос: "Как бы Вы поступили, если бы обнаружили, что Вам не хватает на еду и на содержание жилища и нет возможности увеличить свой доход или взять кредит в банке?" Большинство респондентов как в 1985 г., так и в 1997 г. не указали, что стали бы обращаться за социальной помощью, а указали на другие варианты, среди которых чаще всего фигурировали займы у друзей или родственников (Gustafsson, 2002(a)).

Результаты этих же опросов показывают, что более важным в действительности представляется факт неиспользования социальной помощи. После ознакомления с системой получения социальной помощи респондентам задавался вопрос: "Как Вы думаете, Ваша семья имеет право на получение в настоящее время социальной помощи?" Одним вариантом ответа было: "Думаю, да, но я сначала хочу сам справиться с создавшимся положением". В обоих опросах 9 % респондентов дали

ответ, в котором отказ от социальной помощи звучал действительно значительно чаще, чем согласие на ее получение. Более того, похоже, что отношение к социальной помощи с течением времени не изменилось. Результаты, полученные из анализа неиспользования социальной помощи, были объяснены следующим образом: вероятность обращения в бюро социального обеспечения намного выше у людей, которые ожидают получить большие суммы социальной помощи, чем у людей, которые ожидают получить незначительные суммы.

Обратимся теперь к исследованиям, призванным открыть взгляду "черный ящик" сферы деятельности бюро социального обеспечения, чтобы определить, как эта деятельность влияет на то, кто и в каком количестве становится получателем социальной помощи. На данный момент мы находимся на этапе, когда человек решил обратиться в бюро социального обеспечения. Результаты одного эмпирического исследования показывают, что многие контакты потенциальных заявителей не приводят к назначению собеседования в бюро социального обеспечения; то есть не происходит подачи официального заявления (Minas & Stenberg, 2000). В 1997 г. около одной трети впервые обратившихся в бюро социального обеспечения, кто был опрошен при обследовании, были отсеяны после телефонного разговора с приемной. Из тех, кто дошел до собеседования, три четверти получили социальную помощь, причем эта цифра варьируется от одного бюро к другому. Если свести эти данные вместе, получается, что половина тех, кто связался с бюро социальной помощи по телефону, в результате получили помощь. Результаты статистического анализа можно истолковать таким образом, что вероятность получения помощи домохозяйством главным образом зависит от того, в какое бюро социального обеспечения это домохозяйство обратится.

Предположим теперь, что домохозяйство подало официальное заявление. Результаты нескольких исследований показывают, что, несмотря на то, что правила четко оговорены, во многих случаях есть свобода различных толкований при принятии решений. Первое такое исследование было выполнено Густавссоном и др. (1993 г.), которые спрашивали у социальных работников городов Стокгольма, Гётеборга и Мальмё, следует ли предоставлять социальную помощь гипотетическому новому заявителю, и если да, то в каком размере. Использовалось несколько вариантов таких заявителей. Результаты показывают, что оценки заявлений на получение социального помощи различаются в разных городах, а также у разных социальных работников одного и того же бюро социального обеспечения. Так же было обнаружено, как и ожидалось, что самый трудный случай вызвал наибольшие расхождения во мнениях.

Проведенные недавно исследования Байберга (2002 г.) показывают, что организация работы в бюро социального обеспечения также имеет свои последствия. Основываясь на обследовании четырех стратегически отобранных органов местного самоуправления, ученые пришли к выводу, что увеличение бюрократии приводит к сокращению расходов на выплату социальной помощи, при условии, что руководство держит под постоянным контролем соблюдение всех установленных процедур. Под увеличением бюрократии понимается специальная обработка заявлений на предоставление социальной помощи, а также тщательно разработанные стандартизированные методы проверки данных и организации связи. Далее, исследования показали, что когда социальным работникам предоставляется возможность принятия независимых решений, возрастает риск принятия ими пристрастных решений.

Таким образом, есть основания полагать, что порядок работы бюро социального обеспечения влияет на то, кто и в каком количестве станет получателем помощи. Можно сделать два комментария. Во-первых, если провести сравнение по странам ЕС, то степень свободы действий в шведской системе выглядит низкой, а, например, по сравнению с Италией – очень низкой (Saraceno (ed.), 2002). В то время как в некоторых странах ЕС системы выплат социальной помощи организованы по-разному в разных регионах, каждая местная власть в Швеции действует по одной общей схеме.

Во-вторых, не следует забывать, что взаимосвязь событий, которые происходят с людьми и домохозяйствами, с получением социальной помощи может быть сильной в статистическом смысле. Факт потери работы является центральным событием. Одно исследование касалось мужчин города Гётеборга, которые в 1993 и 1994 гг. впервые стали безработными (Gustafsson, 1998). Многие из "новых" безработных не имели права на выплаты по безработице, и чуть более пятой части из них оказалась получателями социальной помощи.

Была обнаружена сильная взаимосвязь между возрастом безработного и вероятностью того, что он может оказаться в рядах получателей социальной помощи. Например, 53 % безработных мужчин в возрасте от 15 до 24 лет стали получателями социальной помощи, в то время как в возрастной группе 55 лет и старше этот показатель составил только 12 %. Результаты многовариантного анализа показали, что длительные периоды безработицы без доступа к пособию по безработице делают получение социальной помощи более вероятным.

Перейдем теперь к этапу получения помощи и, в конечном счете, к прекращению ее выплаты, что является последним этапом всей процедуры. Как и во многих других странах, исследователи в Швеции стали задаваться вопросом динамики получения социальной помощи. Примерами являются работы Салонена (1993 и 1997 гг.) и Бергмарка и Бэкмана (2001 г.). Общая картина несколько усложнена. С одной стороны, многие получают социальную помощь очень короткий период времени. С другой стороны, многие, у кого срок получения социальной помощи заканчивается, через некоторое время вновь обращаются за ней. В сравнении с другими странами ЕС сроки выплат помощи в Швеции короче, но это наблюдается не только в этой стране (Saraceno (ed.), 2002).

Показательным примером являются результаты одиннадцатилетних контрольных исследований среди тех местных уроженцев, кто начал получать социальную помощь в 1987 г. Было выделено три группы, отличающиеся по продолжительности получения социальной помощи (Andren & Gustafsson, 2003). Примерно треть получала социальную помощь только в течение какой-то части первого года, одна шестая часть – в течение всего первого года, а остальное большинство – больше года после вступления в систему, но меньше большинства лет контрольного периода. Это исследование показало, что те домохозяйства, для которых социальная помощь составляла значительную часть их чистого дохода за год, когда они вступили в систему, потом продолжали получать социальную помощь дольше, чем другие домохозяйства.

Хотя получение социальной помощи в течение многих лет не характерно для большинства получателей, однако те, кто продолжает ее получать составляет

существенную долю всех получателей в любой момент времени. В качестве примера можно привести некоторые цифры из исследования Андрена и Густафссона (2003 г.). К примеру, среди домохозяйств, состоящих из местных уроженцев, которые получали социальную помощь в 1992 г., только четверть представляла собой новых получателей, в то время как половина вступила в систему больше чем за 5 лет до того.

Выше мы рассмотрели результаты, которые показывают, что постановка работы в бюро социального обеспечения оказывает влияние на количество получателей и объемы предоставляемой социальной помощи. Представляется, что исследователи так и не задались вопросом о том, как постановка этой работы в бюро социального обеспечения влияет на продолжительность получения помощи, впрочем, за одним исключением. Милтон и Бергстрём (Milton & Bergstrom, 1998) сравнили продолжительность получения помощи в двух бюро социального обеспечения, в которых использовались различные модели обращения с подающими заявления. Это исследование не выявило никаких статистических доказательств того, что вследствие использования программы "Uppsala model", которая предъявляет более жесткие требования к получателям помощи, выплаты этой помощи прекращались скорее.

3.3. Определение уровня бедности и политические цели в получении социальной помощи

В этом разделе мы обратим свое внимание на то, как в Швеции оценивается уровень бедности и какие политические цели преследует система социальной помощи. На протяжении многих лет обследования тех, кто получал помощь бедным или социальную помощь, преобладали над попытками оценить, сколько человек и из каких групп испытывают экономические трудности в Швеции.

Ранние попытки применить понятие черты бедности к доходам домохозяйств в Швеции относятся к работам Густафссона (1984(b) и 1987). Во втором исследовании рекомендации по нормативам, разработанным Национальным советом по здравоохранению и социальному обеспечению для получения социальной помощи (предшественники тех нормативов, которые теперь разрабатываются правительством), были применены для определения черты бедности. Поскольку нормативы не покрывали затрат на содержание жилища, нужно было сделать дополнительные допущения. Применительно к черте бедности в прошлом норматив был скорректирован так, чтобы соответствовать такому же уровню покупательной способности. В этом конкретном смысле такой подход является абсолютным (и также применяется в течение многих десятилетий для расчета официальной черты бедности в Соединенных Штатах Америки).

Этот показатель черты бедности использовался в некоторых исследованиях черты бедности в Швеции, как учеными, так и общественными аналитиками для описания характера и масштабов бедности. Этот метод приобрел наполовину официальный статус, когда был включен в первый социальный доклад Национального совета по здравоохранению и социальному обеспечению правительству (Socialstyrelsen, 1994). Он также был использован в следующих двух изданиях социального доклада и в некоторых публикациях Агентства шведской статистики. Описание динамики уровня бедности в Швеции в период с 1975 по 1996 гг. и анализ ее профиля, основанный на указанном подходе, можно найти у Густафссона (2000 г.). Смотри также работы

Густафссона, Йоханссона и Палмера (2003 г.), где приводятся оценки черты бедности среди детей в 1980, 1991-1998 гг., основанные на этом же методе.

В начале 1990-х гг. Швеция вошла в состав Европейского Союза (ЕС). Статистическое агентство ЕС – Евростат – на протяжении нескольких лет определяло черту бедности в странах-членах ЕС. В этих публикациях черта бедности определяется как процент от оцененного по наблюдениям среднего или (в последнее время) среднего эквивалентного дохода исследованного населения. Для каждого исследованного года определялась своя черта бедности, так что показатель приобретал относительный характер. Такой подход также преобладает в сравнительных исследованиях бедности.

Авторы Аткинсон и др. (2002 г.) дают точные указания по использованию этого подхода для мониторинга уровня социальных маргиналов в странах ЕС. Данный метод определения черты бедности часто использовался при сравнении бедности в Швеции с другими странами. Например, по данным Фёрстера и Пеллиццари (Forster & Pellizzari, 2000), при сравнении со странами ОЭСР, Швеция однозначно относится к странам с самым низким уровнем бедности. Другим примером является работа Блюме и др. (2003 г.), в которой исследована бедность среди иммигрантов в Дании и Швеции. Исследование показало, что иммигранты из менее развитых стран более подвержены бедности, чем коренные жители, и что эта разница в уровне бедности увеличилась в 80-х, 90-х гг. прошлого века в обеих странах.

Зачастую "относительный подход" дает результаты, схожие с результатами вышеуказанного метода. Тем не менее, существует значительная разница в этих подходах при оценке роста бедности в Швеции в 1990-е гг., когда уровень чистого дохода существенно упал. В качестве примера можно взять уровень бедности среди детей. В соответствии с первым подходом уровень бедности среди детей увеличился с 4,7 % в 1991 г. до 9,9 % в 1997 г., то есть удвоился. Однако падающая покупательная способность относительной черты бедности оставила без изменений количество детей, живущих за чертой бедности (их доля под 50-процентной срединной линией составила 3,4 % и 4,2 %, соответственно).

Несмотря на традиции, сложившиеся в Швеции и ЕС по определению черты бедности, нынешнее правительство Швеции официально не определило черту бедности. Вместо этого оно поставило цель сократить вдвое количество получателей социальной помощи. В 2001 г. правительство познакомило парламент со следующей установкой: "Правительство в данный момент занимается увеличением занятости и усилением справедливости в обществе. Как следствие, количество получателей социальной помощи должно сократиться в 2 раза в период с 1999 до 2004 гг.". Эта цель была принята парламентом. Правительство пообещало ежегодно отчитываться в том, как идет движение к этой цели.

Министерство финансов (Finansministeriet, 2001/02:1, Addendum 3) предложило оперативное определение этой цели. Основная идея состоит в том, чтобы заменить систему получения социальной помощи в течение любого срока и в любом размере системой полных эквивалентов (полный год получения помощи и полная выплата). Она касается домохозяйств, в которых глава семьи имеет возраст от 20 до 60 лет, и не охватывает "подъемные", выплачиваемые недавно прибывшим беженцам. Это означает, что целью является сокращение выплат социальной помощи с 115 200

полных годовых эквивалентных единиц в 1999 г. до 57 600 полных годовых эквивалентных единиц в 2004г.

В завершение этого раздела приведем несколько комментариев по поводу взаимосвязи статистической информации о "доходе бедности" и количестве и пропорциях получателей социальной помощи. В 1990-е гг. наблюдали временные статистические колебания между чертой бедности, определенной посредством "абсолютного" подхода, и степенью охвата социальной помощью. При рассмотрении показателя дохода бедности и охвата получением социальной помощи часто приходишь к одним и тем же моделям.

Однако картина становится сложнее при анализе отдельных лиц. Некоторые авторы проводили классификацию физических лиц и домохозяйств, в которых эти лица проживают, в соответствии с тем, считаются ли они "бедными по доходу" и получали ли они когда-нибудь социальную помощь.⁸ Несмотря на то, что имеется значительное взаимное наложение между теми, кто классифицирован как бедный, и получателями социальной помощи и наоборот, это наложение далеко от идеального. Некоторые лица классифицированы как бедные, но не получают социальной помощи; другие получают ее, но не считаются бедняками. Как истолковать такое явление?

Начиная с лиц, считающихся бедными, но не получающих социальной помощи, можно предложить по крайней мере два объяснения. Во-первых, существует понятие "неиспользования". Как указывалось выше, среди шведского населения сильны мотивы нежелания обращаться за помощью. Во-вторых, низкий уровень чистого дохода является необходимым, но недостаточным условием для получения социальной помощи. Некоторые предпочитают работать всего по несколько часов в день, хотя и в состоянии работать больше, так что низкий доход для них не является проблемой. Кроме того, личные сбережения не позволяют многим обращаться за социальной помощью.

Почему некоторые физические лица и домохозяйства, получающие социальную помощь, не считаются бедными при статистическом анализе? Определенно, важной причиной является срок. Социальная помощь предоставляется на основании общего дохода, полученного в течение одного конкретного месяца, в то время как оценка черты бедности в Швеции производится на основе одного календарного года. Предположим, что домохозяйство получает социальную помощь первые три месяца года, а в нем есть взрослые члены, которые позже устраиваются на полную занятость. На основе доходов за весь такой год это домохозяйство не будет считаться бедным, хотя часть года оно и испытывало финансовые трудности.

⁸ См.: напр. Halleröd, 2000.

4. Заключение

Система социальной помощи в Швеции, как и в других странах, полностью включена в систему социального обеспечения, взятую в широком аспекте. Таким образом, она взаимосвязана с системами социального страхования, политикой в области семьи и на рынке труда, а также с ценностями, на которых основываются эти системы. Ее роль находится под сильным влиянием укрепления государства всеобщего благосостояния. Сама система социальной помощи появилась раньше концепции такого государства, а задача сделать людей менее зависимыми от социальной помощи стала важной причиной для внедрения и распространения новых мер, которые считаются более приемлемыми для общественного мнения. Такая точка зрения отводит социальной помощи второстепенную роль: охватить население спасительной сетью последнего прибежища от нищеты. Хотя получение социальной поддержки является всеобщим правом при выполнении определенных условий, дело выглядит так, что многие, имеющие право, за ней не обращаются. Социальная помощь не является привлекательным источником дохода, так как требует подачи индивидуального заявления в один из бюрократических институтов, решения которого не всегда можно предугадать.

Оценивая сегодняшнюю ситуацию, можно заметить, что некоторые группы чаще других встречаются среди получателей социальной помощи; в частности это сравнительно большое количество молодых людей. Молодежь сталкивается с трудностями в поисках постоянной работы, а родители по закону больше не обязаны их содержать. Домохозяйство, состоящее из одного родителя, так же имеет относительно высокую вероятность получения социальной помощи. Многие получатели такой помощи – иммигранты, в особенности, недавние иммигранты. За последние годы бóльшая часть выплат по социальной помощи приходится на семьи тех, кто родился за границей Швеции.

5. Перечень законодательных документов

Социальная помощь в Швеции (по состоянию на 2003 г.)

- Svensk Författningssamling (SFS) 2001: 453 Socialtjänstlagen. In effect since 2002-01-01, present formulation in effect since 2003-07-01.
- Svensk Författningssamling (SFS) 2001:937 Socialtjänstförordningen. In effect since 2002-01-01. Present formulation in effect since 2003-07-01 (A new formulation will be in effect from 2003-11-01).
- Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS) 2003:5 Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd. Published May 2003.
- Svensk författningssamling (SFS) 1992:1068 Lag om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. In effect since 1993-01-01, present formulation in effect since 2003-07-01.

6. Литература

- Andrén, T. 2003. "The choice of paid childcare, welfare, and labor supply of single mothers", in *Labour Economics*, 10, pp.133 - 147.
- Andrén, T & Gustafsson, B. 2003. "Patterns of social assistance receipt in Sweden" Forthcoming in *International Journal of Social Welfare*.
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. 2002. *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press.
- Bergmark, Å. 2000. "Socialbidragen under 1990-talet" in Bergmark, Å (ed.) *Välfärd och försörjning. Antologi Kommittén Välfärdsbokslut*, Stockholm, S O U 2000:40.
- Bergmark, Å & Bäckman, O. 2001. "Mot självförsörjning? Om avslutat långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet", in Bergmark, Å *Ofärd i välfärden*, Stockholm, S O U 2001:54.
- Blume, K., Gustafsson, B, Pedersen, P.J. Verner, M. 2003. "A Tale of Two Countries: Poverty among Immigrants in Denmark and Sweden since 1984", Helsinki, World Institute for Development Economic Research, Discussion Paper No. 2003/36.
- Byberg, I. 2002. *Kontroll eller handlingsfrihet? - en studie av organiseringens betydelse i socialbidragstagandet*, Stockholm, Stockholms universitet: Institutionen för socialt arbete Rapporter i socialt arbete 101.
- Finanministeriet 2001/02. (Ministry of Finance) *Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004*, Bilaga 3 till Prop 2001/02, Stockholm.

- Flood, L., Pylkkänen, E. and Wahlberg, R. 2003. "From Welfare to Work: Evaluating a Proposed Tax and Benefit Reform Targeted at Single Mothers in Sweden", to appear in *Journal of Human Resources*.
- Franzén, E. 2003. *I välfärdsstatens väntrum - studier av invandrades socialbidragmottagande*, Göteborg, Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete.
- Förster, M. & Pellizzari, M. 2000. "Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area", Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, Labour Market and Social Policy -Occasional Papers No 42.
- Gustafsson, B. 1984(a). "Macroeconomic performance, old age security and the rate of social assistance receipt in Sweden", *European Economic Review*, 26, 319 - 338.
- 1984(b). *En bok om fattigdom*, Lund, Studentlitteratur.
 - 1987. *Ett decenium av stagnerande realinkomster*, Stockholm, Statistiska Centralbyrån, (Levnadsförhållanden Rapport 54).
 - 1998. "From the employment office to the social welfare office: Social assistance receipt among first-time unemployed in Sweden", *European Journal of Social Work*, 1 (2) 203 - 220.
 - 2000. "Poverty in Sweden: Changes 1975 - 1995, profile and dynamics" in Gustafsson, B. and Pedersen, P. (ed.) *Poverty and Low Income in the Nordic Countries*, Aldershot, Ashgate.
 - 2002(a). "Assessing non-use of social assistance", *European Journal of Social Work*, 5, (2) 149 - 158.
 - 2002(b). "Allmänhetens åsikter om minimivåer och konsumtionsenhetskala - En empirisk studie" pages 191 - 202. In S O U 2002:73, *Förbättrad statistik om hushållens inkomster*, Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken, Stockholm.
- Gustafsson, B., Hydén, L -C. and Salonen, T. 1993. "Decision-making on social assistance in major cities in Swedish", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 2, 197 - 203.
- Gustafsson, B., Johansson, M. & Palmer, E. 2003. "Economic well-being of children in the deep Swedish recession of the 1990s" in Bradshaw, J (ed.) *Children and Social Security*, Aldershot, Ashgate (International Studies in Social Security)
- Halleröd, B. 2000 "Socialbidragstagande och fattigdom" in Puide, A. (ed.) *Socialbidrag i forskning och praktik*, Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete, Gothia.
- Hansen, J. & Lofstrom, M. 2003. "Immigrant Assimilation and Welfare Participation", *Journal of Human Resources*, XXXVIII, 74 - 98.

- Johansson, H. 2001. *I det sociala modborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen*, Lund, Arkiv förlag (Lund Studies in Social Welfare).
- Johansson, U. 1982. "Fattigvården i Sverige under 1700-talet" in *Oppdagningen av fatigdom. Sosial lovgivning i Norden på 1700-talet*, Oslo, Universitetsförlaget.
- 1984. *Fattiga och tiggare i Stockholms stad och län under 1700-talet*, Stockholm, Monografier utgivna av Stockholms kommun no 56.
- Korpi, W. 1974. "Poverty, social assistance and social policy in postwar Sweden", *Acta Sociologica*, no 2 - 3.
- Lundborg, P. 2000. "Nittiotalets förlorare", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, vol 6, 235 - 48.
- Milton, P. & Bergström, R. 1998. *Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering*, Stockholm, Centrum för utvärdering av socialt arbete.
- Minas, R. & Stenberg, S-Å 2000. "Telefonmottagningen - socialtjänstens dörrvakt" in Puide, A. (ed.) *Socialbidrag i forskning och praktik*, Stockholm, Centrum för utvärdering av socialt arbete och Gothia.
- Nationalekonomiska föreningens förhandlingar 1928: "Arbetsmarknadspolitiken, 10/5 1928"*, Stockholm
- Nilson, G. 1965. "Svensk fattigvårdslagstiftning 1853 - 71" in Berggren, H. & Nilsson G. *Liberal socialpolitik 1853 - 1884*, Uppsala, Studia Historica Upsaliensia XVII
- Nordmark, M. 2000. "Familjesituation och arbetsmarknadsstatus. Vad förklarar ensamstående föräldrars låga sannolikhet att erhålla ett arbete?" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, vol 6, 97 - 111.
- Ollie Segersdorf, Å. 2003. *Arbetsmarknadspolitiskt Kalendarium II*, Uppsala, IFAU (Institute for Labour Market Policy Evaluation), Rapport 2003:9.
- Riksförsäkringsverket (National Board of Social Insurance) *Ålderspension för personer födda 1937 eller tidigare*. (Rfv Vägledning 2002:15) Stockholm.
- Ryan, P. 2001. "The school-to-work transition: A cross-national perspective", *Journal of Economic Literature*, 34, 34 - 92.
- Rauhut, D. 2002. *Fattigvård, socialbidrag och synen på fattigdom i Sverige 1918 - 1997*, Lund, Lund Studies in economic history 18.
- Saraceno, C. (ed.) 2002. *Social Assistance Dynamics in Europe. National and local poverty regimes*, Bristol, Policy Press.
- Salonen, T. 1993. *Margins of Welfare*, Torna Hällestad, Hällestad Press.

- 1997. "Socialbidraget - mellan personliga bekymmer och systembrister" in *Socialstyrelsen (National Board of Health and Social Welfare) 11 röster om socialbidrag*, Stockholm (Sos-rapport 1997:5)

- 2000. "Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet in Bergmark, Å (ed.) *Välfärd och försörjning*. Antologi Kommittén Välfärdsbokslut, Stockholm, S O U 2000:40.

Socialstyrelsen (National Board of Health and Social Welfare) 1994. *Social Rapport 1994*, Stockholm, SoS Rapport 1994:10.

- 2000. *Handbok om ekonomiskt bistånd*, Stockholm.

- 2003. *Ekonomiskt bistånd. Årsstatistik 2002* (Statistik Socialtjänst 2003:8) Stockholm.

Statistiska Centralbyrån (Statistics Sweden) 2002. *Lönestatistik årsbok 2001*, Stockholm.

- 2003. *Utgifter för det sociala skyddet i Sverige och Europa samt utgifternas finansiering 1996 – 2001* (Social Protection Expenditures and Receipt in Sweden and Europe 1996 – 2001), Stockholm.

Stenberg, S – Å. 1998. "Unemployment and economic hardship - A combined macro- and micro analysis of the relationship between unemployment and means-tested social assistance in Sweden", *European Sociological Review*, 14, 1 - 13.

S O U 1931:20 Arbetslöshetsundersökningens betänkande I - *Arbetslöshetens omfattning, karaktär och orsaker*, Stockholm.

Глава 3 Социальная помощь в Японии

Тошинобу Цубои

Аналитический отдел

Международная ассоциация социального обеспечения, Женева

1. Введение

Система социального обеспечения Японии включает в себя программы социального страхования и социальные службы (органы социального вспомоществования), призванные обеспечивать защиту от самого широкого круга рисков повседневной жизни. Программа оказания социальной помощи особенно играет важную роль в гарантировании права людей на “полноценный и достойный” образ жизни по минимальному стандарту, выполняя функцию “последней инстанции” социального обеспечения.

Система социальной помощи представляет собой многолетнюю общенациональную программу с небольшими отличиями, связанными с различиями в стоимости жизни на местах (Гау и др., 1997 г.). Однако в связи с быстрыми социально-экономическими изменениями в японском обществе предпринимаются меры по ее полному пересмотру.

В настоящем отчете анализируется система оказания социальной помощи Японии. В первом параграфе приводится общее описание системы социального обеспечения Японии, так как программы социального страхования также призваны не допускать сползания людей в бедность. Во втором параграфе обсуждаются вопросы, связанные с Программой оказания социальной помощи, при этом особое внимание уделяется конкретным процедурным вопросам. В конце отчета представлен ряд заключительных рекомендаций.

2. Система социального обеспечения Японии

2.1. Общий обзор системы социального обеспечения Японии

2.1.1. Развитие системы социального обеспечения в послевоенные годы

В Японии фраза “социальное обеспечение” впервые появляется в Статье 25 Конституции, принятой в 1946 г.¹, хотя в то время ее значение и сфера применения продолжают оставаться достаточно расплывчатыми. Однако в 1950 г. Консультативный совет по социальному обеспечению при Премьер-министре выступил со следующим разъяснением задач системы социального обеспечения в Японии:

¹ Это не означает, что до Второй мировой войны люди не могли воспользоваться услугами программ социального обеспечения. Действительно, профессиональное медицинское страхование в Японии было введено в 1922 г., а медицинское страхование на уровне общины в 1938 г. Кроме того, с 1941 г. в стране действуют программы выплат профессиональных пенсий.

- Государству следует принимать меры, направленные против причин бедности (болезни, увечья, рождение детей, нетрудоспособность, смерть, преклонный возраст, безработица и большие семьи), в форме оказания содействия через программы социального страхования или налоговые отчисления;
- Государство через Систему оказания социальной помощи обязано обеспечить нуждающимся минимальный уровень жизни;
- Программы социального обеспечения должны содействовать развитию системы здравоохранения и укреплению общественного благосостояния с тем, чтобы все граждане могли вести достойный образ жизни в качестве членов культурного общества.

На заре послевоенного становления системы социального обеспечения Японии наибольшее распространение в неразберихе, царившей в Японии по окончании Второй мировой войны, получила программа оказания социальной помощи. Действительно, в 1951 г. на программу оказания социальной помощи приходилось свыше 16% расходов на социальное обеспечение. Однако с принятием в 1961 г. программ универсального медицинского страхования и пенсионного обеспечения в сферу действия системы социального обеспечения были включены и другие категории населения, помимо лиц с низкими доходами. Последующий быстрый рост экономики постепенно привел к смещению акцентов в системе социального обеспечения от мер по противодействию бедности к программам социального страхования, призванным способствовать перераспределению доходов среди различных групп населения и обеспечивать оптимальный уровень защиты в повседневной жизни. С 1951 г. отмечалось постепенное снижение расходов по Программе оказания социальной помощи, и с 1986 г. доля расходов по ней составляла менее 4% от общих расходов на социальное обеспечение. При этом Программа оказания социальной помощи со всей очевидностью дополняет другие программы социального обеспечения, выполняя для населения функцию “последней инстанции” социального обеспечения.

Одним из последних самых значительных изменений в системе социального обеспечения Японии стало принятие государственной программы страхования по долгосрочному уходу. Традиционно, пожилым людям, нуждающимся в уходе, социальные услуги предоставлялись в рамках системы социального вспомоществования пожилым людям, однако на практике тяжкое как финансовое, так и физическое бремя заботы о пожилых возлагалось на их собственные семьи. Наиболее важным нововведением в данной программе стало обобществление заботы о престарелых и предоставление людям права на получение должной заботы, как и в случае с другими программами социального страхования. Кроме того, очень важную роль в деле социального вспомоществования престарелым играет не только государственный сектор, включая национальные и местные органы власти, но и частный сектор и некоммерческие организации. Нет необходимости говорить, что данная программа помогает пожилым людям и их семьям избежать бедности.

В *Таблице 1* представлены действующие программы социального обеспечения:

Таблица 1 – Программы социального обеспечения Японии

Источники финансирования	Программы
Фонды социального страхования ² (за счет взносов)	Медицинское страхование Страхование по долгосрочному уходу Пенсионное страхование Страхование по безработице Страхование работников от несчастных случаев
Налоговые отчисления (не за счет взносов)	Программа оказания социальной помощи Социальные услуги пожилым, инвалидам и детям Медицинское обслуживание и здравоохранение Медицинское обслуживание для пожилых людей

2.1.2. Расходы и доходы системы социального обеспечения

Для сравнения с аналогичными системами других стран расходы системы социального обеспечения Японии оцениваются в соответствии с нормативами³ МОТ (Международной организации труда).

По данным Национального института населения и социального обеспечения, в 2000 г. общие расходы по системе социального обеспечения составили 78.127 млрд. йен (717 млрд. долларов⁴) или 15,23% от ВВП, что не является таким уж значительным показателем по сравнению с другими странами (см. *Таблицу 2*). Расходы на душу населения оценивались в 615.500 йен, при этом средние расходы на одно домашнее хозяйство равнялись 1.696.700 йен.

² Следует отметить, что некоторые программы социального страхования (например, Государственное медицинское страхование, Государственное пенсионное обеспечение, Медицинское страхование работников) финансируются как за счет взносов, так и за счет налоговых отчислений. Например, как описано ниже, программа Государственного пенсионного обеспечения не финансируется полностью за счет взносов; одна треть расходов по выплате пенсий финансируется государством.

³ По определению МОТ расходы на социальное обеспечение включают в себя все программы или услуги, отвечающие следующим требованиям: **1)** Программы призваны обеспечивать выплату пособий по, по меньшей мере, одному из следующих рисков и оснований: (1) по старости; (2) по потере кормильца; (3) по инвалидности; (4) в случае производственной травмы; (5) по болезни и состоянию здоровья; (6) по семейным обстоятельствам; (7) по безработице; (8) на жилье; (9) по Программе оказания социальной помощи и т.п.; **2)** Система должна регулироваться законодательством, закрепляющим конкретные индивидуальные права или налагающим конкретные обязательства на государственные, полугосударственные органы или органы самоуправления; и **3)** Управление системой должно быть возложено по законодательству на государственный, полугосударственный орган или орган самоуправления; или на частную структуру, которой были предоставлены права на выполнение договорных обязанностей. В частности, хотя программы по выплате компенсации в результате производственных травм могут находиться в ведении частных структур, указанные программы в частном управлении должны включаться в расчет расходов системы социального обеспечения.

⁴ В настоящем отчете используемый обменный курс доллара к йене равен 109 йенам за 1 доллар (по состоянию на 13 октября 2003 г.).

Таблица 2 – Расходы на социальное обеспечение в процентах от ВВП

Страна	Расходы на социальное обеспечение / ВВП
Япония (2000 г.)	15,23 %
Япония (1996 г.)	13,11 %
США (1995 г.)	14,49 %
Германия (1996 г.)	28,21 %
Швеция (1996 г.)	33,11 %

Источник: Стоимость социального обеспечения в 2000 г., Национальный институт населения и социального обеспечения

В *Таблице 3* расходы на социальное обеспечение разнесены по функциональным категориям. Из таблицы следует, что основная доля расходов приходится на категории “По старости” и “По болезни и состоянию здоровья”, а именно на программы социального страхования, как то пенсионное и медицинское страхование. С другой стороны, на статью “Социальная помощь и прочее ” приходилась только небольшая часть расходов (в 2000 г. - 2,3%).

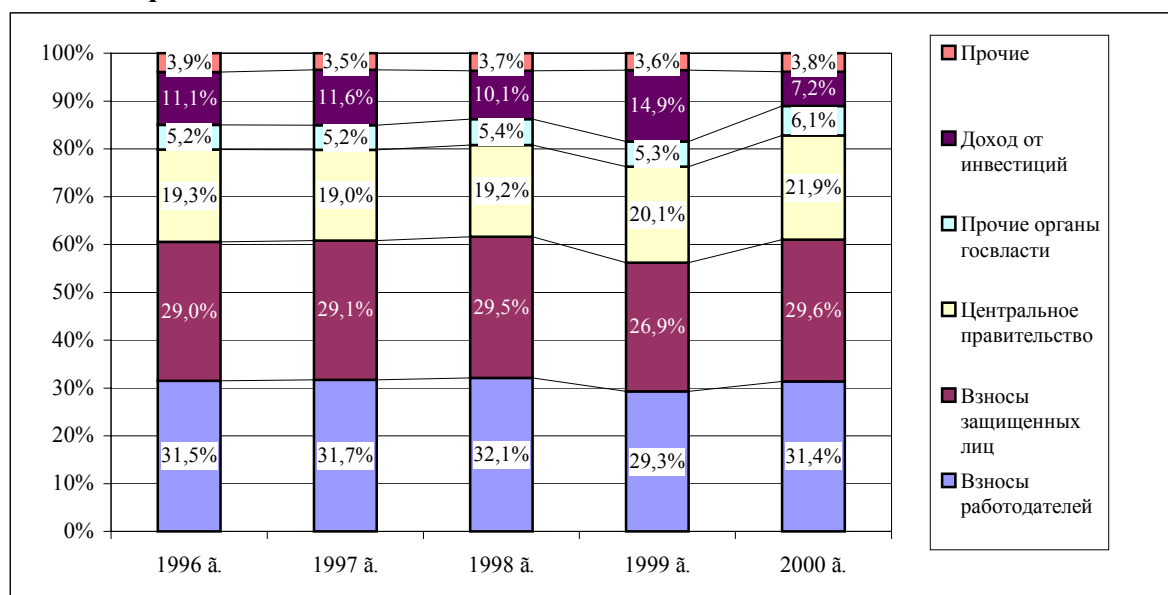
Таблица 3 – Расходы на социальное обеспечение по функциональным категориям 1996-2000 гг. (млн. йен)

	1996	1997	1998	1999	2000
По старости	28'750'556 (42,6%)	30'332'570 (43,7%)	32'229'683 (44,7%)	33'648'527 (44,8%)	36'827'004 (47,1%)
По болезни и состоянию здоровья	24'994'530 (37,0%)	25'082'383 (36,1%)	25'162'109 (34,9%)	26'077'023 (34,8%)	25'640'763 (32,8%)
По потере кормильца	5'392'661 (8,0%)	5'390'829 (7,8%)	5'561'187 (7,7%)	5'732'752 (7,6%)	5'874'743 (7,5%)
По безработице	2'187'333 (3,2%)	2'288'079 (3,3%)	2'674'227 (3,7%)	2'803'719 (3,7%)	2'627'083 (3,4%)
Семейные пособия	1'903'039 (2,8%)	1'868'277 (2,7%)	1'932'071 (2,7%)	2'036'964 (2,7%)	2'282'577 (2,9%)
Пособия по инвалидности	1'719'414 (2,5%)	1'746'067 (2,5%)	1'802'210 (2,5%)	1'846'131 (2,5%)	1'874'664 (2,4%)
Социальная помощь и прочее	1'398'842 (2,1%)	1'483'910 (2,1%)	1'557'610 (2,2%)	1'674'102 (2,2%)	1'764'080 (2,3%)
Производственные травмы	1'066'317 (1,6%)	1'074'392 (1,5%)	1'063'877 (1,5%)	1'044'946 (1,4%)	1'037'704 (1,3%)
Жилье	134'822 (0,2%)	149'825 (0,2%)	158'097 (0,2%)	177'562 (0,2%)	198'619 (0,3%)
Итого	67'547'514	69'416'332	72'141'071	75'041'726	78'127'237

Источник: Стоимость социального обеспечения в 2000 г., Национальный институт населения и социального обеспечения

С другой стороны, совокупные поступления по программам социального обеспечения в 2000 г. составили 90.156 млрд. йен (827 млрд. долларов), включая взносы в фонд социального страхования (61%), налоговые отчисления (28%) и другие поступления, как то доход от инвестиций (см. *Рисунок 1*).

Рисунок 1 – Источники поступлений в систему социального обеспечения, 1996-2000 ф. гг.



Прим.: “Работодатели” включает в себя расходы центрального правительства и местных органов власти по взносам в фонд социального страхования их работников.

Источник: Стоимость социального обеспечения в 2000 г., Национальный институт населения и социального обеспечения

2.1.3. Управление системой социального обеспечения

Программы социального обеспечения Японии находятся в ведении Министерства здравоохранения, труда и социального обеспечения. Указанное Министерство отвечает за планирование программ социального обеспечения и определение стоящих перед ними стратегических задач и источников финансирования. Объектами регулирования являются стандарты труда, гарантия занятости, здравоохранение, социальное обеспечение и социальное страхование.

Агентство социального страхования представляет собой вне-министерский орган, аффилированный с Министерством, который специализируется на предоставлении услуг медицинского страхования работникам малых и средних предприятий, профессионального пенсионного страхования, базовой пенсий, а также отвечает за часть комплексной программы страхования моряков. Агентство и его отделения на местах (Бюро социального страхования) поддерживают тесные контакты друг с другом и объединены в общую сеть, охватывающую всю страну.

Для управления трудовыми отношениями на местном уровне в каждой префектуре под эгидой Бюро труда были созданы Бюро инспекций стандартов труда и Государственные бюро гарантии занятости. На Бюро инспекций стандартов труда возложены обязанности по проверке требований к безопасности труда на рабочих местах и обеспечению соответствующих условий работы. Они также взаимодействуют с Программой страхования работников от несчастных случаев. Государственные бюро гарантии занятости, так называемые “HELLO WORK”, отвечают за предоставление рекомендаций с учетом квалификации заявителя и предложений работы, а также

консультируют по вопросам профессионально-технического обучения. Другой важной функцией Государственных бюро гарантии занятости является управление Программой страхования занятости.

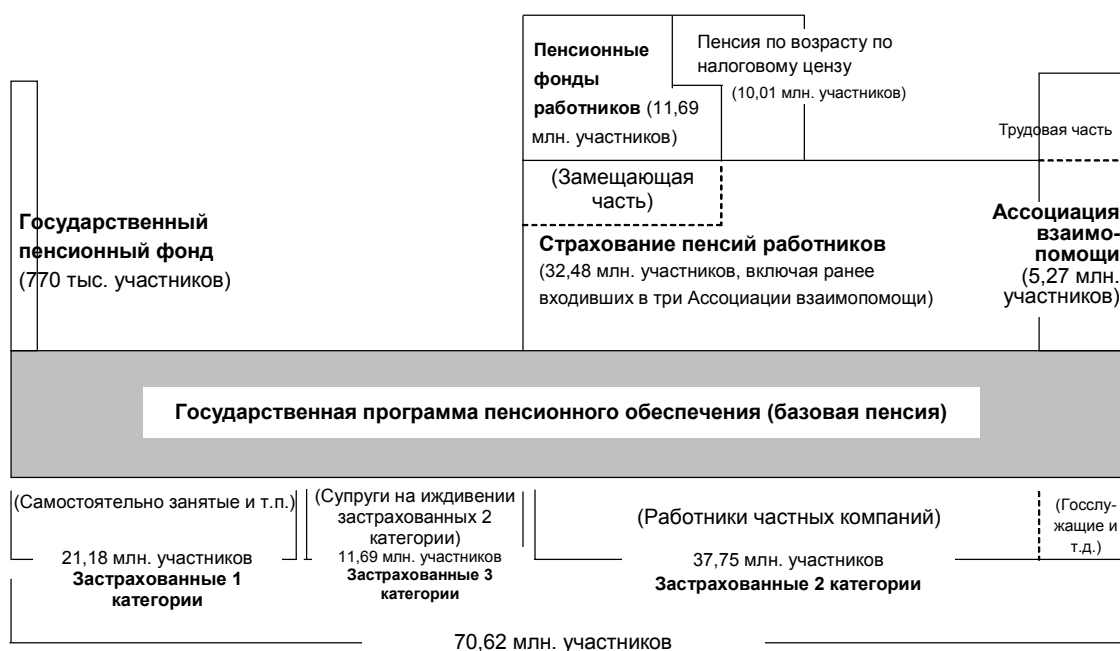
Кроме упомянутых выше учреждений центрального правительства, очень важную роль отводится муниципалитетам, в особенности в том, что касается обеспечения общественного благосостояния. В ведении последних находится Программа оказания социальной помощи, а также программы социального страхования на уровне общин, в т.ч. Программа государственного медицинского страхования и страхования по долгосрочному уходу.

2.2. Программы социального обеспечения

2.2.1 Программы пенсионного обеспечения

В теории, система пенсионного обеспечения Японии приобрела статус универсальной после принятия в 1961 г. Закона о государственной пенсии, по которому всем жителям Японии была предоставлена возможность пользоваться государственными программами пенсионного обеспечения. Впоследствии, пенсионная система Японии была коренным образом реформирована в 1985 г. До указанной реформы пенсионная система была, в целом, разделена на программы пенсионного обеспечения работников и прочее. Первая категория включала в себя Программу пенсионного страхования работников, Программу страхования моряков и пенсионного обеспечения по взаимопомощи для работников государственного сектора, а последняя – Программу государственного пенсионного обеспечения, рассчитанную, в основном, на занятых самостоятельной трудовой деятельностью (см. *Рисунок 2*).

Рисунок 2 – Структура Системы государственного пенсионного обеспечения Японии (по состоянию на 31 марта 2000 г.)



Сумма Базовой пенсии по старости (государственная пенсия), при выполнении всех условий, в 2003 г. составляет 66.417 йен в месяц, в то время как средняя сумма фактически выплаченной базовой пенсии в 2000 г. составила 51.000 йен в месяц. Вместе с надбавками по страхованию пенсий работников средняя сумма фактически выплачиваемой пенсии по старости в 2000 г. составила около 175.000 йен (1.605 долларов) в месяц. В рамках государственных программ пенсионного обеспечения также предусмотрена выплата пособий по инвалидности и в связи с потерей кормильца.

Что касается источников финансирования системы пенсионного обеспечения, одна треть расходов по государственной пенсии финансируется за счет налоговых отчислений, а остаток – за счет взносов по национальному пенсионному страхованию по фиксированным ставкам (в 2003 г. - 13.300 йен (122 доллара) в месяц). С другой стороны, программа страхования пенсий работников финансируется за счет взносов по социальному страхованию и доходов пенсионных фондов. Взносы по социальному страхованию с доходов делятся поровну между работниками и работодателями (в 2003 г. - 13,58% от совокупного дохода).

2.2.2. Программы медицинского страхования

Систему медицинского страхования Японии, в целом, можно разделить на две категории: профессиональное и региональное страхование. Первое распространяется на работников, объединенных в группы по их профессиональной принадлежности, а второе – на жителей, объединенных по районам их проживания.

Медицинское страхование работников является наиболее распространенной программой среди программ профессионального медицинского страхования. В зависимости от типа страховщика данные программы также подразделяются на медицинское страхование под эгидой государства, которое предназначено для работников малых и средних предприятий без обществ медицинского страхования, и под эгидой обществ медицинского страхования, которые находятся под общим управлением обществ медицинского страхования, учрежденных либо одной компанией, либо совместно двумя или более компаниями из одной отрасли. По состоянию на конец марта 2000 г. в Японии насчитывалось 1.780 обществ медицинского страхования. В данную категорию входит также программа Страхования моряков и пенсионного обеспечения по взаимопомощи для госслужащих.

Региональное медицинское страхование состоит из 3.245 муниципальных Программ государственного медицинского страхования, созданных в муниципалитетах. Все участники государственного медицинского страхования являются жителями, не участвующими ни в одной другой программе медицинского страхования, т.е. занятые в сельском хозяйстве, лесоводстве и на рыбных промыслах, занятые самостоятельной трудовой деятельностью и пенсионеры.

Размер медицинской помощи (в натуральном выражении) зависит от возраста и варьируется от 70% до 90%⁵. Более того, страхователь может получать некоторые денежные пособия, как то пособие по болезни или в связи с травмой (гарантия получения дохода во время вынужденного прогула в связи с непрофессиональным

⁵ Ставки доплат равны: люди старше 70 лет (10%); люди младше 3 лет и люди старше 70 лет с доходами выше определенного уровня (20%); люди в возрасте от 3 до 69 лет (30%).

заболеванием или травмой), пособие по беременности и родам, единовременное пособие в связи с рождением ребенка и пособие на похороны.

В 1999 г. 52,5% расходов по государственному медицинскому страхованию оплачивались за счет страховых взносов, а 32,9% - за счет налоговых отчислений. Что касается программы медицинского страхования под управлением государства, взносы по социальному страхованию с доходов делятся поровну между работниками и работодателями (в 2003 г. – 8,2% от совокупного дохода).

2.2.3. Социальные услуги пожилым людям и лицам с потерей трудоспособности

На фоне стремительного старения населения Японии ожидается резкое увеличение числа пожилых людей, нуждающихся в уходе или поддержке, и поэтому данный вопрос приобретает все большую актуальность для пожилых людей, а также для всех семей, на чьем попечении они находятся.

Программа страхования по долгосрочному уходу была принята в 1997 г. и реализована в 2000 г. Данная новая комплексная программа социального страхования предусматривает оказание помощи в повседневной жизни, медицинское лечение и предоставление услуг здравоохранения. Программа находится в ведении муниципалитетов, однако центральное правительство и администрации 47 префектур также оказывают им помощь в финансировании программы.

Для получения предусмотренных страховкой услуг заявители должны получить официальную справку из муниципалитета относительно их потребностей в уходе и степени затруднений. Люди, признанные нуждающимися в заботе или помощи, затем составляют “План ухода”. На основании данного плана они могут получить доступ к различным услугам, таким как помощь в повседневной жизни, помощь в принятии ванны, сиделка на дому, а также уход в специализированных учреждениях.

В 2001 г. в Японии в общей сложности насчитывалось около 6 млн. человек с потерей трудоспособности, из которых 3,5 млн. человек имели инвалидность, у 0,5 млн. человек отмечались умственные расстройства, а 2 млн. человек страдали шизофренией (дискордатный психоз).

В декабре 1995 г. Министерством здравоохранения, труда и социального обеспечения был сформулирован “План действий правительства в отношении лиц с потерей трудоспособности в целях укрепления благосостояния инвалидов”, представлявший собой семилетнюю программу действий на 1996 - 2002 финансовые годы. Данный план предусматривал не только меры, направленные на развитие системы здравоохранения и укрепление благосостояния, но и меры, рассчитанные на людей с потерей трудоспособности в целом, а именно в области жилья, образования, занятости, связи и вещания. Одной из наиболее важных представленных концепций являлась концепция "нормализации", означавшая, что люди с потерей трудоспособности должны иметь возможность вести тот же образ жизни, что и трудоспособное население. В соответствии с данной концепцией “обеспечение людей с потерей трудоспособности средствами к существованию” признается в качестве одной из приоритетных задач.

2.2.4. Уход за ребенком

В этой сфере за последние несколько лет были проведены значительные реформы. Новый интерес к реформированию Системы охраны детства, в основном, вызван обеспокоенностью низким коэффициентом рождаемости, который в 2002 г. составил 1,32.

Пособие на ребенка выплачивается родителям (или опекунам), растящим ребенка, при определенном уровне их доходов. С июня 2000 г. предельный возраст был увеличен с 3 до 6 лет, кроме того, был повышен пороговый уровень доходов. Сумма Пособия на ребенка составляет 5.000 йен (46 долларов) в месяц для первых двух детей и 10.000 йен (92 доллара) в месяц для последующих детей.

Пособие на воспитание ребенка выплачивается, в основном, одиноким матерям, растящим детей младше 18 лет, если она не делит общий доход домашнего хозяйства с отцом ребенка, и их доходы за предыдущий год не превысили установленного порога. Сумма ежемесячного пособия составляет 42.370 йен (388 долларов) на одного ребенка и 47.370 йен на двоих детей; эта сумма увеличивается на 3.000 для третьего и последующих детей. В 2002 г. был понижен пороговый уровень доходов, дающий право на получение пособия в полном объеме, и предусмотрены понижающие коэффициенты к сумме пособия по мере роста доходов. Для домашнего хозяйства одинокой матери с ребенком пороговый уровень доходов составляет 3.650.000 йен (33.486 долларов) в год для получения пособия в полном объеме, причем для тех, чей доход составляет от 1.300.000 до 3.650.000 йен, пособие постепенно уменьшается до нуля.

В соответствии с Законом об охране детства муниципальными властями создаются центры дневного пребывания детей, чьи родители не могут обеспечить заботу о них вследствие нахождения на рабочем месте, по болезни или из-за ухода за другими членами семьи.⁶ Плата за предоставляемые услуги, как правило, зависит от уровня доходов и количества детей у пользующихся этими услугами людей.

2.2.5. Охрана труда

Программа страхования по безработице⁷ предусматривает несколько видов выплат безработным, работникам, сталкивающимся с трудностями в плане продолжения работы, и работникам или безработным, проходящим профессиональную подготовку на добровольной основе.

В случае болезни, травмы, нетрудоспособности или смерти работника, вызванной условиями его труда⁸, Программой страхования работников от несчастных случаев предусмотрены выплата компенсации в счет расходов на медицинское лечение, на поддержание дохода, рассчитанной с учетом потерь в связи с отсутствием на рабочем

⁶ С марта 2000 г. центры дневного пребывания детей могут находиться под управлением частных компаний и некоммерческих организаций (НКО), если они удовлетворяют официально установленным требованиям.

⁷ После того, как “Закон о страховании по безработице” был полностью пересмотрен в 1975 г., он был заменен “Законом о страховании занятости”. Соответственно, точное наименование указанной программы - “Страхование занятости”.

⁸ Данная страховка может также распространяться на несчастные случаи на общественном транспорте при поездках на работу и обратно.

месте, денежные выплаты по нетрудоспособности или в случае потери кормильца, а также на проведение похорон.

Кроме выплаты указанных пособий обе программы страхования предлагают различные услуги по стабилизации условий жизни работников в плане занятости и охраны труда на рабочем месте, содействия восстановлению после травмы и т.п.

Помимо услуг, предоставляемых программами страхования труда, государством принимается ряд мер, направленных на то, чтобы облегчить пожилым людям или инвалидам повторный выход на рынок труда, через организацию профессионального обучения (реабилитацию) и рекомендации работодателям.

3. Программа оказания социальной помощи Японии

3.1. Характеристики Программы оказания социальной помощи

3.1.1. Правовая и финансовая основа

В основе японской Программы оказания социальной помощи лежит английский закон о бедных. Ранее принятые законы в этой связи, а именно Постановление о помощи нуждающимся людям (1874 год) и Закон о бедных (1932 год), были призваны помочь людям, пострадавшим от быстрых перемен в социально-экономическом устройстве страны после возвращения к власти династии Мейдзи в 1868 г., великого землетрясения 1923 г. и мирового финансового кризиса 1929 г. Однако по Закону о бедных выплаты пособий и предоставление услуг были ограничены, например, безработными, кроме того, неясной оставалась роль государства в реализации данной программы.⁹

Существующая ныне программа оказания социальной помощи была в общих чертах разработана непосредственно по окончании Второй мировой войны. Статья 25 Конституции, которая была принята в 1949 г., предусматривает право людей на ведение полноценного и достойного образа жизни на минимальном уровне, и что государство должно принимать меры по повышению и укреплению благосостояния, социального обеспечения и государственного здравоохранения, охватывающие все аспекты жизни людей.

Соответственно, Закон о социальной помощи, принятый в 1946 г., был полностью пересмотрен в 1950 г., чтобы отразить заложенные в конституции принципы, в особенности принцип “уважения основных прав человека”, гарантированных Конституцией. Программа оказания социальной помощи считается основной программой по борьбе с бедностью в Японии, и закон регулирует предоставление бедным несколько видов пособий, чтобы люди могли пользоваться своим “правом на жизнь” в случае нужды.

Закон о социальной помощи устанавливает следующие четыре главных принципа;

- i. Государство отвечает за оказание помощи нуждающимся людям;
- ii. Каждый гражданин имеет право на социальную помощь независимо от пола,

⁹ Закон о бедных на тот момент предусматривал, что помощь от члена семьи или соседей имеет приоритет по сравнению с социальной помощью.

- социального происхождения и причин лишений, которые он испытывает: в первую очередь в расчет принимается его текущее экономическое положение;
- iii. Государство гарантирует право людей на “полноценный и достойный” образ жизни на минимальном уровне; и
 - iv. Программа оказания социальной помощи является “последней инстанцией”: пособия предоставляются после того, как заявителями были использованы все имеющиеся в наличии возможности и ими были приложены все усилия.

Первый принцип разъясняет роль государства в реализации Программы оказания социальной помощи. Данный принцип призван стандартизировать пособия и услуги на всей территории страны и обеспечить финансовую устойчивость системы. Второй принцип запрещает любую дискриминацию заявителей, чтобы обеспечить справедливое предоставление помощи¹⁰. Третий принцип устанавливает уровень пособий и услуг по Программе оказания социальной помощи. И, наконец, четвертый принцип указывает на то, кто имеет право на получение социальной помощи, и, в то же время, на необходимую личную ответственность.

Программа оказания социальной помощи полностью финансируется за счет налоговых отчислений как со стороны государства, так и местных органов власти. Если быть более точным, государство дотирует до 75% денежных пособий и соответствующих административных расходов, а также 50% всех операционных расходов. Совокупные расходы по данной программе в 2002 г. составили 1.900 млрд. йен, из которых 1.400 млрд. йен было оплачено государством.

3.1.2. Управление

По конституции обязанность по реализации Программы оказания социальной помощи возлагается на государство (Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения). Однако на практике управление программой осуществляется органами власти префектур, действующими по поручению государства.

Более того, программа находится в фактическом ведении Отделов социального обеспечения. По Закону о социальной помощи Отдел социального обеспечения должен быть открыт в каждом городе, но не в поселках или деревнях, где численность местных органов власти меньше, чем в городах. Для обеспечения людей, проживающих в поселках и деревнях, Отделы социального обеспечения должны учреждаться органами власти префектур.

Перед Отделами социального обеспечения стоят следующие задачи:

- Выполнение Программы оказания социальной помощи;
- Выполнение других программ социального обеспечения (социальные услуги детям, матерям-одиночкам, вдовам, престарелым и инвалидам);
- Лечение заболевших путешественников и идентификация мертвых; и
- Помощь при стихийных бедствиях.

Для выполнения указанных сложных задач Отделы социального обеспечения по закону

¹⁰ Право на получение пособий и услуг предоставлено также и лицам других национальностей, проживающих в Японии на законных основаниях.

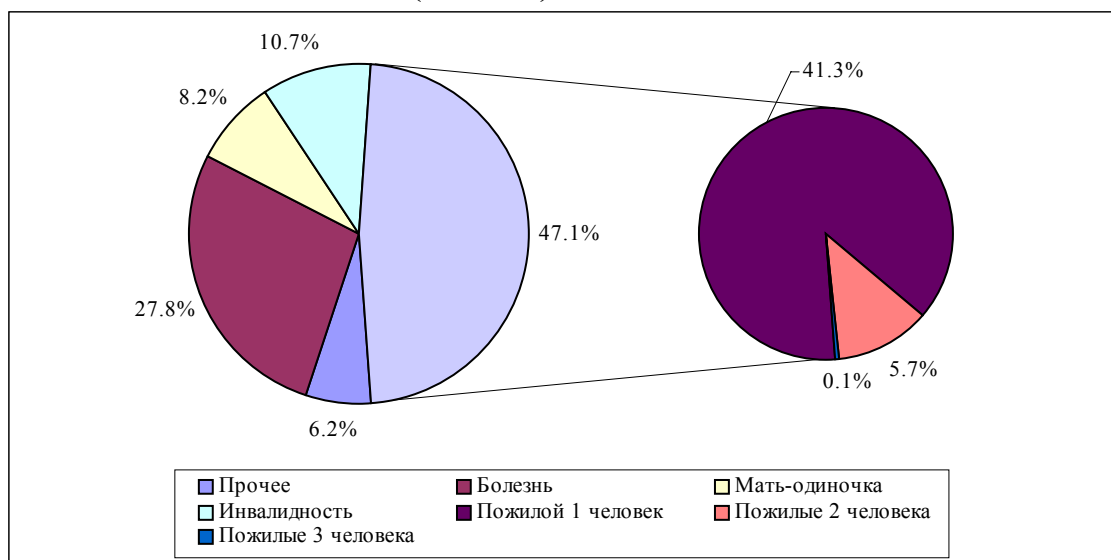
обязаны привлекать специалистов, имеющих опыт работы в сфере социального обеспечения. В частности, любой руководитель Программы оказания социальной помощи должен иметь официальный сертификат “Менеджера социального обеспечения”.¹¹ При этом патронажные работники нанимаются в каждой общине на добровольной основе и оказывают помощь нуждающимся в каждом районе в сотрудничестве с Менеджерами социального обеспечения.

3.1.3. Современные тенденции в сфере оказания социальной помощи

С момента ее принятия основной причиной обращения за помощью по Программе оказания социальной помощи была болезнь или несчастный случай с кормильцем. Однако в связи с быстрым старением населения год от г. растет число пожилых людей с низким уровнем дохода, особенно среди пожилых одиноких людей.

На **Рисунке 3** показано соотношение типов домашних хозяйств, получающих помощь по Программе оказания социальной помощи.

Рисунок 3 – Типы домашних хозяйств, получающих помощь по Программе оказания социальной помощи (2001 год)



Источник: Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения

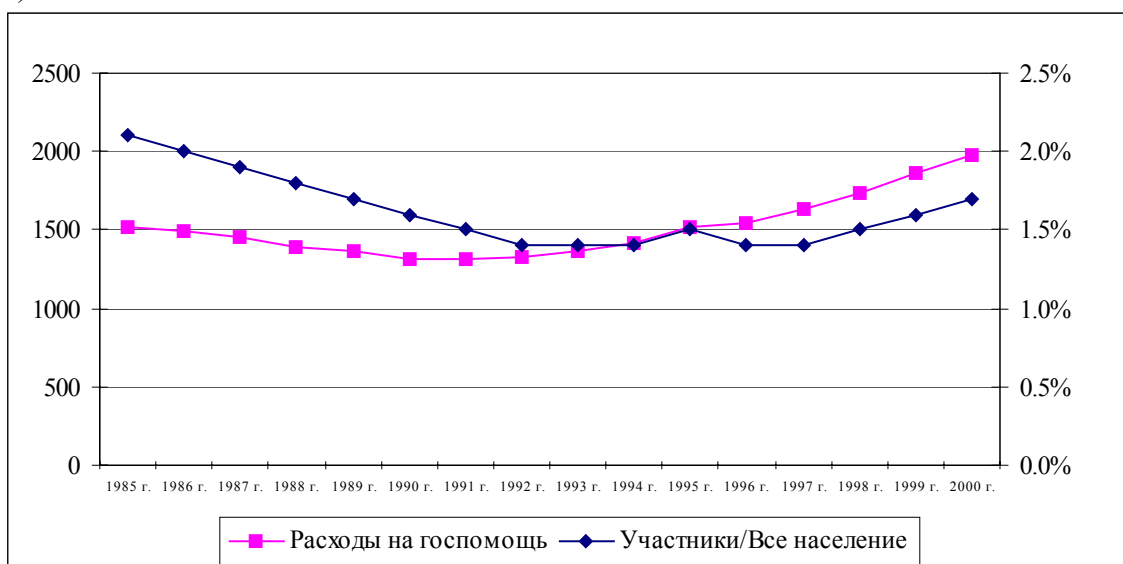
Программа оказания социальной помощи являлась наиболее распространенной программой из всех в период становления в Японии системы социального обеспечения. Действительно, в 1951 г. участниками Программы оказания социальной помощи являлись 2,4% населения Японии, и на данную программу приходилось свыше 16% расходов по социальному обеспечению. Однако по мере того, как все большее распространение получали программы социального страхования, с 1986 г. расходы по

¹¹ К Менеджеру социального обеспечения предъявляются следующие обязательные требования: 1) прохождение специального курса обучения в профессиональных школах, или 2) прохождение курсов обучения в колледже, указанных Министерством здравоохранения, труда и социального обеспечения.

Программе оказания социальной помощи составляли менее 4% от совокупных расходов по социальному обеспечению.

Тем не менее, из-за длительной рецессии с начала 1990-х гг. отмечается рост расходов по Программе оказания социальной помощи (см. *Рисунок 4*).

Рисунок 4 – Расходы по Программе оказания социальной помощи и доля участников Программы оказания социальной помощи в 1985-2000 гг. (млн. йен)



Источник: Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения

3.2. Порядок получения социальной помощи

3.2.1. Определение права на получение социальной помощи

Прежде всего, домашние хозяйства должны навести справки, могут ли они получить поддержку в денежном или натуральном выражении по другим программам социального обеспечения, не связанным с Программой оказания социальной помощи. Примерами такой поддержки являются:

- Программы социального обеспечения для людей с физическими недостатками или психическими расстройствами, детей, пожилых людей и т.п.;
- Медицинские услуги за государственный счет для больных туберкулезом, пострадавших на производстве и т.п.;
- Государственные пенсии; и
- Субсидии на образование.

В случае недостатка средств к существованию они могут подавать заявку в Отделы социального обеспечения по Программе оказания социальной помощи. После внимательного изучения статуса домохозяйства, количества членов, их профессиональных навыков и права на другие пособия Отдел принимает решение о целесообразности оказания помощи и ее объеме. Закон о социальной помощи предусматривает, что, учитывая насущную потребность в помощи, решения должны приниматься в течение 14 дней после получения заявления.

Проверка проводится следующим образом:

i. Определение целевого домашнего хозяйства

Люди, проживающие вместе и пользующиеся одними средствами к существованию, как правило, признаются членами одного домашнего хозяйства. (В некоторых случаях¹² люди, находящиеся вдали от дома, признаются членами одного домашнего хозяйства.) Важно также отметить, что, например, люди, не имеющие оснований не работать, могут быть исключены из состава семьи.

При этом Гражданский кодекс Японии возлагает обязанность оказания поддержки на родственников, и помощь родственников имеет приоритет по сравнению с помощью от государства, т.е. по Программе оказания социальной помощи.

ii. Использование имеющихся активов (тест на бедность)

Для получения социальной помощи, которая финансируется за счет налоговых отчислений, необходимо полностью использовать или продать личное имущество с учетом его стоимости. Заявителям разрешено владеть определенной собственностью, однако участники Программы оказания социальной помощи не могут владеть драгоценностями или финансовыми активами. Что касается других предметов, как то телевизоры, решение принимается с учетом степени проникновения¹³ в районе и потребностей в повседневной жизни.

iii. Подтверждение дохода

Доходы заявителей должны быть официально подтверждены, как указано в Приложении 1. Расчеты отличаются по видам дохода, когда во внимание принимается порядок оплаты.

Решение о предоставлении социальной помощи принимается комплексно с учетом как результатов проверки, так и показателя прожиточного минимума. При расчете прожиточного минимума учитываются жилая площадь, количество членов семьи и индивидуальные потребности в повседневной жизни (такие как уход за престарелыми членами семьи, инвалидность, дети, потребность в жилье и субсидии на образование). Программа подразделяет муниципалитеты на 3 категории и далее на 2 группы с учетом различий в уровне жизни в каждом районе (для получения более подробной информации см. Приложение).¹⁴

Что касается связи между получением социальной помощи и занятием оплачиваемым трудом, требование поиска работы не оформлено официально, однако ожидается, что люди, несомненно, будут прилагать все усилия, чтобы найти применение своим навыкам (Ирдли и др., 1996 год). На деле трудоспособность является одним из самых важных факторов, влияющих на признание права на получение социальной помощи (как

¹² Временная работа вдали от дома, госпитализация и т.д.

¹³ Примерный стандарт равен 70%.

¹⁴ Что касается изменений в расчетах прожиточного минимума, в 1948 г. был принят метод потребительской корзины. С 1961 г. прожиточный минимум рассчитывался на основании состояния питания. Впоследствии была принята новая методика для уменьшения различий в доходах между средним уровнем жизни и уровнем жизни домашнего хозяйства с низкими доходами, привязанная к ежегодному росту потребительских расходов. Существующая ныне методика призвана обеспечить надлежащее соотношение прожиточного минимума со средним уровнем жизни. Поэтому прожиточный минимум корректируется в зависимости от уровня потребления.

описывалось выше, лица, не имеющие оснований не работать, не могут претендовать на получение помощи).

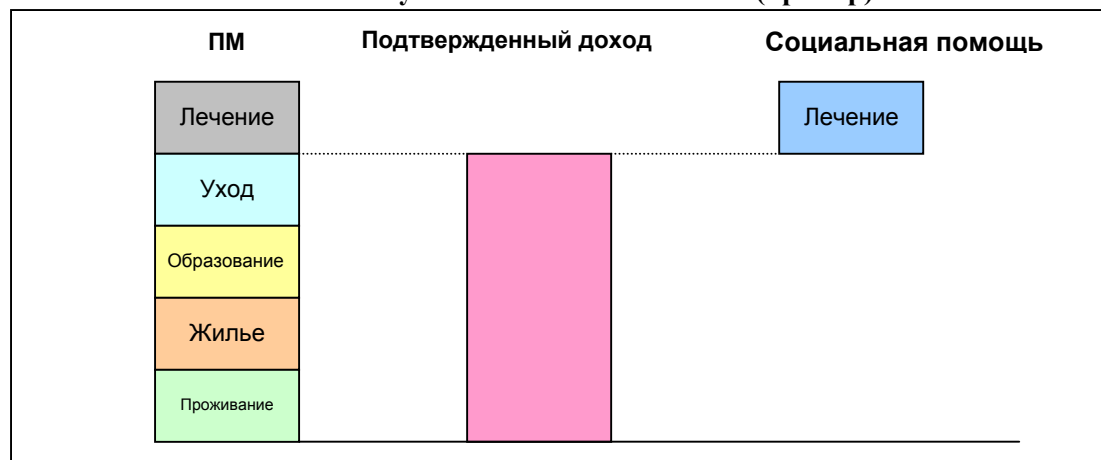
3.2.2. Предоставление пособий

Сумма денежной помощи рассчитывается путем вычитания подтвержденного дохода из прожиточного минимума. Если прожиточный минимум превышает доход, разница покрывается за счет пособия. Другими словами, люди, чей доход выходит за прожиточный уровень, не могут претендовать на получение помощи с самого начала.

Программа оказания социальной помощи предусматривает оплату следующих расходов: 1) расходов на проживание, 2) расходов на жилье, 3) расходов на образование, 4) расходов по уходу и 5) медицинских расходов. Подтвержденный доход учитывается в стандартной сумме по каждой из указанных выше статей расходов в указанном выше порядке, и недостающая сумма затем выплачивается в качестве пособия. Например, если домашнее хозяйство может позволить себе оплачивать расходы на проживание, жилье, образование и по уходу, то выплачивается только пособие на лечение (см. **Рисунок 5**).¹⁵

Помимо вышеуказанных пособий, предусмотрена выплата трех дополнительных пособий с учетом имеющихся потребностей: 1) пособие по беременности и родам, 2) пособие на профессиональную подготовку и 3) на похороны.

Рисунок 5 – Выплата пособий (пример)



Кроме того, к услугам тех, кто испытывает трудности в повседневной жизни, создано несколько видов специализированных заведений: Пункты помощи для людей с серьезными физическими недостатками и психическими расстройствами; Реабилитационные центры для людей с физическими недостатками и психическими расстройствами; Центры медицинской помощи; Центры профессионального обучения для людей с физическими недостатками и психическими расстройствами и матерей с малолетними детьми; а также гостиницы. В 2001 г. в Японии насчитывалось 295 таких заведений, услугами которых воспользовались 20.009 человек.

Что касается сроков предоставления помощи, то до тех пор, пока ее получатели не считаются способными обеспечить себя средствами к существованию на минимальном

¹⁵ На практике пособие на лечение предоставляется в натуральном выражении.

уровне и соответствовать другим необходимым критериям, пособия выплачиваются без ограничения по срокам.

3.2.3. Приостановление оказания помощи и административные проверки

Если существует высокая вероятность того, что совокупные доходы домашнего хозяйства превысят прожиточный минимум, выплата пособий может быть приостановлена или полностью прекращена. Кроме того, преднамеренное вмешательство получателей пособий в процесс проверки, проводимой Отделами социального обеспечения, или несоблюдение ими установленных правил может служить основанием для приостановки или полной отмены предоставления помощи.

С другой стороны, если получатели не удовлетворены решением, принятым Отделом социального обеспечения, они могут обратиться в местные органы власти с просьбой о его пересмотре. Следует отметить, что дела рассматриваются независимой комиссией, а не судом, что позволяет ожидать оперативного принятия решения.

3.3. Другие виды пособий

Домашним хозяйствам, получающим государственную социальную помощь, предоставляются следующие специальные льготы:

- Домашние хозяйства, получающие государственную социальную помощь, освобождены от уплаты налога на жителей и уплаты лицензионного телевизионного сбора (в 2003 г. - 1.395 йен в месяц). Кроме того, большая часть социальных услуг престарелым, инвалидам и детям предоставляется бесплатно.
- Что касается предоставления жилья, инвалиды, люди с низкими доходами и пожилые люди получают государственное жилье в приоритетном порядке. Если они сталкиваются с трудностями по оплате квартплаты по причине низких доходов, они освобождаются от ее уплаты.

4. Заключение

Система социального обеспечения Японии состоит из программ социального страхования, действие которых стало распространяться и на сферы действия системы социального вспомоществования. Эта тенденция проявилась в результате принятия программы страхования по долгосрочному уходу и служит признанием того, что программы социального страхования в определенной степени заменяют собой систему социального вспомоществования, включая Программу оказания социальной помощи. Таким образом, программы социального страхования имеют превентивную направленность, уменьшают риск сползания в бедность, а Программа оказания социальной помощи дополняет собой программы социального страхования.

Тем не менее, следует признать, что Программа оказания социальной помощи должна учитывать быстрые изменения, происходящие в социально-экономической жизни Японии.

Как обсуждалось, расходы по Программе оказания социальной помощи росли с начала 1990-х гг., в основном, по причине продолжающегося застоя в экономике Японии, и состав ее участников указывает на чрезмерную концентрацию помощи на пожилых людях по причине быстро стареющего населения. Указанные факты подчеркивают необходимость принятия комплексных и унифицированных мер по социальному обеспечению населения. В настоящее время ведется дискуссия о достаточности уровня пособий, а именно по вопросу отмены тех дополнительных пособий для семей без отца и домашних хозяйств, состоящих из пожилых людей, которые могут подавлять в них желание продолжать работать и подрывать общественное доверие к программе. Более того, было указано на наличие целого ряда долгосрочных получателей помощи из-за того, что они были лишены возможности воспользоваться эффективным “аварийным выходом” из бедности.

Для решения указанных проблем Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения сформировало в августе 2003 г. консультативный комитет. Указанный комитет в настоящее время обсуждает вопрос коренной реформы Программы оказания социальной помощи.

5. Перечень законодательных документов

Социальная помощь

- Конституция Японии (1946 год)
- Закон о социальной помощи (№ 144, 1950 год)

Социальное страхование

- Закон о государственной пенсии (№ 141, 1959)
- Закон о пенсионном страховании работников (№ 115, 1954 год)
- Закон о государственном медицинском страховании (№ 192, 1958 год)
- Закон о медицинском страховании работников (№ 70, 1922 год)
- Закон о страховании по долгосрочному уходу (№ 123, 1997 год)
- Закон о пособии на детей (№ 73, 1971 год)
- Закон о страховании занятости (№ 116, 1974 год)
- Закон о страховании работников от несчастных случаев (№ 50, 1947 год)

Социальное вспомоществование

- Закон о социальном вспомоществовании (№ 5, 1951 год)
- Закон об охране детства (№ 164, 1947 год)
- Закон о материнстве и здоровье детей (№ 141, 1965 год)
- Закон о благосостоянии пожилых людей (№ 133, 1963 год)
- Закон о благосостоянии людей с физическими недостатками (№ 283, 1949 год)
- Закон о благосостоянии людей с психическими расстройствами (№ 37, 1960 год)

6. Литература

Конрад, Х. 2001. *Система социального обеспечения Японии на переходном периоде – оценка последних реформ пенсионной системы*, Miscellanea № 16, стр. 24-40. Deutsches Institut für Japanstudien.

Ирдли, Т и др., 1996. *Социальная помощь в странах ОЭСР: сводный отчет*, стр. 140-148, Аналитический отчет Департамента социального обеспечения № 46, Издательство Ее Величества.

Гау, И. и др., 1997. “Социальная помощь в странах ОЭСР”, в *Журнале Европейской социальной политики*, том 7 № 1, стр. 17-43.

Хирои, Я. 1999 . *Социальное обеспечение Японии*, стр. 80-97, Iwanami Shoten.

Министерство здравоохранения и социального обеспечения. 1999. *Годовой отчет по системе здравоохранения и социального обеспечения*, стр. 4-184.

Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения. 2002. *Годовой отчет по системе здравоохранения и социального обеспечения*, стр. 408-409.

- 1999. *Руководство по Программе оказания социальной помощи.*

Министерство труда. 1999. *Управление вопросами труда – на пути к светлому и безопасному обществу.*

Исследование Национального института населения и социального обеспечения. 2002. *Социальное обеспечение в Японии.*

- 2002. *Стоимость социального обеспечения в 2000 г.*

Агентство социального страхования. 2001. *Обзор социального страхования Японии.*

Zenkoku-Shakaifukushi-Kyogikai. 2003. *Программа оказания социальной помощи, Zenkoku-Shakaifukushi-Kyogikai.*

7. Статистические приложения

Таблица А1 - Подтверждение дохода (2003 г.)

А. Получатели заработка

Средняя ежемесячная зарплата (валовая) за последние три месяца – Базовые вычеты*¹ – Необходимые затраты*²

*¹См. Таблицу ниже.

*²Взнос в фонд социального страхования, транспортные расходы и т.д.

В. Предприниматели / Самостоятельно занятые

Средний ежемесячный доход за последние три месяца – Базовые вычеты*¹ – Необходимые затраты*²

*¹См. Таблицу ниже.

*²Стоимость сырья или запасов, стоимость ремонта и т.д.

С. Фермеры

Ожидаемый годовой доход*¹ – Базовые вычеты*² – Необходимые затраты*³

*¹Расчет должен основываться на достаточной урожайности и цен реализации.

*²См. Таблицу ниже.

*³Стоимость семян, удобрений, навоза и т.д.

Д. Прочие (пенсионеры и т.д.)

Совокупный ежемесячный доход *¹ – Необходимые затраты*²

*¹Средства в счет стоимости проживания заявителей могут исключаться из расчетов, если они приемлемы по действующим социальным стандартам.

*²Затраты на ремонт домов, аренду и т.д.

Таблица А2 - Базовые вычеты при расчете подтвержденного дохода (Общая справка)

Сумма дохода	Класс I	Класс II	Класс III
- 19.999	0 - 9.720	0 - 9.720	0 - 9.720
20.000 - 39.999	10.410 - 13.160	10.410 - 13.160	10.410 - 13.160
40.000 - 59.999	13.850 - 16.600	13.850 - 16.600	13.850 - 16.600
60.000 - 79.999	17.290 - 20.040	17.290 - 20.040	17.290 - 20.040
80.000 - 99.999	20.730 - 22.940	20.730 - 22.940	20.730 - 22.940
100.000 - 119.999	23.220 - 24.370	23.220 - 24.370	23.220 - 24.370
120.000 - 139.999	24.660 - 25.800	24.660 - 25.800	24.660 - 25.800
140.000 - 159.999	26.090 - 27.280	26.090 - 27.280	26.090 - 27.270
160.000 - 179.999	27.550 - 28.750	27.550 - 28.750	27.220
180.000 - 199.999	28.950 - 30.240	28.950 - 30.240	
200.000 - 219.999	30.380 - 31.530	30.270	
220.000 - 239.999	31.820 - 32.960		
240.000 - 243.999	33.250		
244.000 -	33.260		

Прим.: Данная таблица применима только к основному кормильцу по каждому домашнему хозяйству, и к доходам других его членов применяются другие коэффициенты.

Таблица А3 - Расчет прожиточного минимума (2003 год)

Формула расчета прожиточного минимума = A+B+C+D+E+F

А. Возраст

(йен)

Возраст	Класс I		Класс II		Класс III	
	Группа I	Группа II	Группа I	Группа II	Группа I	Группа II
0	15.000	14.330	13.650	12.980	12.300	11.630
1-2	21.830	20.850	19.870	18.880	17.900	16.920
3-5	27.000	25.790	24.570	23.360	22.140	20.930
6-8	32.090	30.650	29.200	27.760	26.310	24.870
9-11	36.520	34.880	33.230	31.590	29.950	28.300
12-14	44.100	42.120	40.130	38.150	36.160	34.180
15-17	47.400	45.270	43.130	41.000	38.870	36.740
18-19	42.090	40.200	38.300	36.410	34.510	32.620
20-40	40.050	38.250	36.450	34.640	32.840	31.040
41-59	38.260	36.540	34.820	33.090	31.370	29.650
60-69	36.170	34.540	32.910	31.290	29.660	28.030
70-	32.400	31.180	29.480	28.360	26.570	25.560

В. Количество членов домашнего хозяйства

(йен)

Кол-во людей	Класс I		Класс II		Класс III	
	Группа I	Группа II	Группа I	Группа II	Группа I	Группа II
1	43.520	41.560	39.600	37.640	35.690	33.730
2	48.170	46.000	43.830	41.670	39.500	37.330
3	53.400	51.000	48.590	46.190	43.790	41.390
4	58.100	55.490	52.870	50.260	47.640	45.030
+5 (на человека)	440	440	400	400	360	360

С. Дополнительное пособие

(йен)

		Класс I	Класс II	Класс III
Пожилые люди	Бенефициары			
	Старше 70	17.930	16.680	15.430
Инвалиды	От 68 до 69 с заболеванием	13.450	12.510	11.570
	для инвалидности 1 или 2 группы	26.900	25.020	23.150
Домашние хозяйства с одним родителем	для инвалидности 3 группы	17.930	16.680	15.430
	с одним ребенком*	23.310	21.680	20.060
	с двумя детьми*	25.150	23.400	21.670
	с более чем тремя детьми * (на человека)	940	870	800

*Дети: лица младше 18 лет

Д. Пособие на жилье

(йен)

	Класс I	Класс II	Класс III
Фактическая сумма арендной платы до:	13.000	13.000	8.000

Е. Пособие на обучение (йен)

	Учащийся начальной школы	Учащийся средней школы
На человека	2.150	4.180

Ф. Прочее (йен)

Пособие по уходу	Средняя сумма фактических затрат по уходу (в месяц)
Пособие по болезни	Средняя сумма фактических затрат на медицинское лечение (в месяц)

Таблица А4 - Примеры прожиточного минимума

(йен)

Состав семьи	Класс I – Группа I	Класс II – Группа I	Класс III- Группа II
Семья из 4 человек: Мужчина 35 лет Женщина 30 лет Ребенок 9 лет Ребенок 4 лет	224.130	205.770	173.240
Пожилая пара: Мужчина 68 лет Женщина 65 лет	135.180	124.170	102.690
Семья матери-одиночки: Женщина 30 лет Ребенок 9 лет Ребенок 4 лет	204.260	188.200	160.020
Инвалиды: Женщина 65 лет Мужчина 25 лет с инвалидностью старшей группы	192.580	179.350	155.470

Глава 4 Социальная помощь в России

Светлана Мисихина
Ведущий исследователь,
Институт Экономики РАН

1. Введение

В Российской Федерации существует разветвленная система социальной защиты населения. Она покрывает все основные риски, возникающие вследствие: болезни, беременности и родов, трудового увечья, безработицы, инвалидности, старости и смерти, временной нетрудоспособности, смерти кормильца, а также помощь семьям с детьми и др. Помимо этого существует система льгот и дотаций, организованных в основном по категориальному признаку, которая предоставляет различным категориям населения возможность бесплатного пользования транспортом, жилищно-коммунальными услугами и т.п. Начиная с 1999г. на уровне Российской Федерации, а в регионах и раньше была создана система социальной поддержки малоимущих семей и одиноко проживающих граждан. Тем не менее уровень бедности в Российской Федерации достаточно высок: во 2 квартале 2003г. численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума: в Российской Федерации составляет 23,3% населения (33,2 млн. человек) (Госкомстат 2003) .

В рамках данной работы будут рассмотрены:

- Система социальной защиты населения в Российской Федерации, а именно законодательные основы, положение дел, финансирование, эффективность и проблемы основных составляющих системы социальной защиты населения, таких как:
 - здравоохранение,
 - пособия по временной нетрудоспособности,
 - пособия по беременности и родам,
 - Семейные и детские пособия,
 - пособия по безработице,
 - Трудовые и социальные пенсии,
 - Пенсии по инвалидности и пособия по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, пенсии по случаю потери кормильца, пособие на погребение,
 - Льготы, дотации, выплаты, компенсации
- Система социальной помощи населению, в том числе:
 - a. Законодательные основы
 - b. Федеральный и региональный уровни,
 - c. Финансирование,
 - d. Виды помощи,
 - e. Порядок оказания

В работе приводится список основных законодательных актов по проблеме, имеется статистическое приложение, а также список литературы.

2. Система социальной защиты

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурные мероприятия составили в 2001 г. 727,6 млрд. руб. или 8,1 % ВВП (См. Приложение)¹, расходы средств государственных внебюджетных социальных фондов² - 700 млрд. руб. или 7,7 % ВВП.). Социальные выплаты населению – пенсии, пособия, стипендии, страховые выплаты и др. в 2001 г. достигали 808,3 млрд. руб. (8,9% ВВП). Их удельный вес в денежных доходах населения составил 15,3%.

Финансирование социальной защиты населения из бюджета происходит преимущественно по разделу “Социальная политика”. В 2001 г. расходы консолидированного бюджета по статьям данного раздела составили 221,5 млрд. руб., то есть 2,4% ВВП. При этом на долю федерального бюджета приходилось около 50% указанных расходов, остальные расходы несли бюджеты субъектов Российской Федерации. Часть мероприятий в области социальной защиты населения осуществляется федеральными и территориальными социальными внебюджетными фондами.

При этом необходимое финансирование установленных на федеральном уровне льгот и пособий оценивается в более чем 15% ВВП, что превышает расходы федерального бюджета на социальную политику почти в 10 раз. В результате сложилась ситуация, когда муниципалитетам, непосредственно работающим с социально незащищенными слоями населения на местах, компенсируется не более 30% их затрат на выполнение мер социальной защиты, предусмотренных федеральным законодательством (Министерство труда и социального развития Российской Федерации. 2000(а)).

Здравоохранение

Статья 41 Конституции РФ определяет, что «медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается бесплатно». За последние годы в России вступило в действие более 30 законов об охране здоровья и здравоохранении, в том числе такие как «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О наркотических средствах и психотропных веществах», «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней». Множество законов об охране здоровья и здравоохранении было принято в субъектах Федерации.

Федеральные целевые программы, такие как «Сахарный диабет», «Анти-ВИЧ/СПИД», «Неотложные меры по борьбе с туберкулезом в России», «Вакцинопрофилактика» и другие оказывают положительное влияние на ситуацию в области здоровья населения. Существует разветвленная сеть услуг здравоохранения. Численность врачей и численность больничных коек на 100 тысяч населения – одни их самых больших в Европе.

¹ Обменный курс рубля по отношению к доллару приведен в приложении.

² Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Республиканского фонда социальной поддержки населения, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Однако, высок уровень заболеваемости населения. Очень велика и растет заболеваемость населения активным туберкулезом: если в 1990 г. На протяжении последних 10 лет происходило ухудшение практически всех показателей здоровья матери и ребенка. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в 2001г. в России составляла 65,3 года: для женщин - 72,3 года, для мужчин - 59,0 лет. Высок уровень смертности населения по сравнению со странами Западной Европы по многим классам причин смерти, особенно от инфекционных заболеваний; болезней системы кровообращения; несчастных случаев, убийств и самоубийств (Госкомстат России 2002).

В России государственные расходы (расходы по статье «Здравоохранение и физическая культура») составили в 2001 г. около 2% ВВП. Расходы бюджета и системы обязательного медицинского страхования вместе - около 3% ВВП.

Одной из проблем Российского здравоохранения является разрыв между государственными гарантиями бесплатного предоставления медицинской помощи населению и их финансовым обеспечением. Объем государственного финансирования здравоохранения (из бюджетов всех уровней и средств обязательного медицинского страхования) в реальном выражении уменьшился в течение 90-х годов на треть (Шишкин 2000). С 2000г. начался рост финансирования здравоохранения, но он недостаточен для компенсации упомянутого снижения. Финансовая необеспеченность государственных гарантий в здравоохранении привела к росту легальных и неформальных расходов пациентов на лекарства, медицинскую помощь и ухудшению доступности качественной медицинской помощи для широких слоев населения. При этом бедные вынуждены тратить на медикаменты большую часть своих расходов: в 2000г. первая децильная группа с самыми низкими доходами тратила на медикаменты 4,1% своих расходов, а десятая – 3% (МОНФ, Независимый институт социальной политики 2003).

Пособия по временной нетрудоспособности

Согласно КЗОТ (ст. 239), работники имеют право на пособие по временной нетрудоспособности³, которое выдается в размере 60%-100% заработка в зависимости от продолжительности непрерывного трудового стажа и других обстоятельств из средств Фонда социального страхования.

Уровень пособий по временной нетрудоспособности составляет 60%, если застрахованный имел 5 лет трудового стажа, 80% при трудовом стаже от 5 до 8 лет и 100 % при трудовом стаже более восьми лет (и/или при наличии двух или более детей). В случае трудового увечья и профессионального заболевания такое пособие выдается в размере 100% заработка. Законы РФ “О донорстве крови и ее компонентов” от 9 июня 1993 г., “О государственных гарантиях и компенсациях работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностям” от 19 февраля 1993 г., Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. определяют особый порядок выплат пособия для некоторых категорий граждан. По распоряжению СМ РСФСР от 27 октября 1987 г. № 1417-р и Основам законодательства РФ “Об охране здоровья граждан” от 22 июля

³ Финансируемое из средств Фонда социального страхования.

1993 г. № 5487-1 (ст. 22) пособие также выдается по уходу за больным ребенком в размере 50 - 100% заработка. Размеры пособия приведены в Приложении.

Пособие по беременности и родам

Пособие по беременности и родам выплачивается женщинам, подлежащим государственному социальному страхованию в размере 100% заработка из средств Фонда социального страхования в течение 20 недель (КЗОТ, ст. 165, 240; Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ).

Существуют законы, на основании которых граждане имеют право на единовременное пособие при рождении ребенка в размере 4500 рублей (2003г.), ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет в размере 500 рублей из средств Фонда социального страхования и бюджетов всех уровней (Федеральные законы “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ и “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” от 24 ноября 1995 г. № 184-ФЗ).

Семейные и детские пособия

В России создана система пособий гражданам, имеющим детей. На основании Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” (с последующими изменениями и дополнениями). Ежемесячное пособие на ребенка⁴ выплачивается одному из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего с ним ребенка до достижения им возраста шестнадцати лет (на учащегося общеобразовательного учреждения - до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста восемнадцати лет) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации. В соответствии с Федеральными законами от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» выплата данного пособия производится в размере 70 руб. в месяц или около 3,4% прожиточного минимума ребенка в 2003 году. Сравним размер пособия со значениями некоторых показателей: по данным на 1 октября 2001г. оно составляет 23,3% минимального размера оплаты труда, 14,4% минимального размера пенсии по старости с учетом компенсации, 37,8% пенсии детям-инвалидам без надбавки за уход.

Размер ежемесячного пособия на ребенка увеличивается: на сто процентов на детей одиноких матерей⁵; на пятьдесят процентов на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов либо в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей

⁴ По состоянию на 1 декабря 2002 года ежемесячное пособие на ребенка до достижения им возраста 16 лет в месяц было выплачено 18,1 млн. чел.

⁵ Существуют и другие меры защиты неполных семей.

военнослужащих, проходящих службу по призыву (Министерство труда и социального развития Российской Федерации 2003(б)). По данным Минтруда России, в 2001 г. данное пособие получили около 18,8 млн. детей. Пособие было выплачено 70,3% всех детей до 16 лет.

Существуют меры особой поддержки для семей с детьми-инвалидами, многодетных семей. Создана система налоговых льгот для семей с детьми, программа предоставления жилья семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий. Тем не менее, по данным официальной статистики в 2000г. в России 36,0% полных семей и 45,1% неполных семей – являлись малоимущими (располагаемые ресурсы этих домохозяйств были ниже прожиточного минимума). Доля малоимущих домохозяйств в среднем по Российской Федерации ниже, чем среди семей, и составляет 32,7%. Следовательно, семьи, особенно неполные семьи имеют гораздо больший риск попадания в бедность, чем в среднем по Российской Федерации. Уровень бедности среди одиночек гораздо ниже, чем у семей и составляет всего 10,5%. Уровень крайней бедности (располагаемые ресурсы домохозяйств в 2 и более раза ниже прожиточного минимума) также выше в семьях по сравнению с одиночками (Госкомстат 2002).

В России развита система услуг по уходу за детьми. Это и детские дошкольные учреждения, и классы и группы продленного дня, детские лагеря для летнего отдыха и оздоровления детей. В 2001г. на 1000 детей 1-6 лет приходилось 686 мест в детских дошкольных учреждениях. 4246 тысяч детей посещали 50 тысяч таких учреждений. Охват детей 1-6 лет услугами таких учреждений составил 57%, хотя конечно в городской местности он выше, чем в сельской. Численность детей, состоящих на учете для определения в такие учреждения составляет 302,7 тысяч человек или менее 4% от численности детей 1-6 лет (Госкомстат 2002). Число детей, охваченных организованными формами отдыха, составило в 2001г. около 10 млн. человек. Они отдыхали и укрепляли свое здоровье в 52,1 тысячах детских оздоровительных лагерях, санаториях, пансионатах и.п. Среди отдохнувших в данных учреждениях детей – дети-инвалиды, дети-сироты и другие уязвимые категории детей.

Создана и растет сеть учреждений социального обслуживания семьи и детей. В 2001г. услуги и помощь в таких учреждениях были предоставлены 8,6 млн. человек, в том числе 3,6 млн. несовершеннолетних. Число семей, которым была оказана помощь достигло 2 млн. 897 тысяч: среди них малообеспеченные семьи, неполные, многодетные, семьи беженцев и вынужденных переселенцев, семьи с детьми, имеющими ограниченные возможности (Министерство труда и социального развития Российской Федерации. 2002). По данным Госкомстата России, в 2001г. около 4 млн. семей (9,1% от общего числа семей) получили субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг (Госкомстат 2002).

Пособия по безработице

Согласно Закону «О занятости населения в Российской Федерации», безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней.

Государство гарантирует безработным: выплату пособия по безработице, в том числе в период временной нетрудоспособности безработного; выплату стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации, переподготовки по направлению органов службы занятости, в том числе в период временной нетрудоспособности. Пособие безработным гражданам, уволенным по любым основаниям, устанавливается в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту работы, если они в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имели оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (недели) или на условиях неполного рабочего дня (недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (неделей). Пособие по безработице во всех иных случаях, устанавливается в размере 20 процентов величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации в установленном порядке, но не ниже 100 рублей.

При наличии лиц, находящихся на содержании безработного, размер пособия увеличивается на 10 процентов величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации в установленном порядке, но не менее чем 50 рублей на каждого из указанных лиц. При этом максимальный размер доплат не может превышать 30 процентов величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации в установленном порядке. В случае, если оба родителя являются безработными, увеличение размера пособия на лиц, находящихся на их содержании, производится каждому из родителей. Пособие по безработице назначается и выплачивается гражданам, признанным в установленном порядке безработными в период их активного поиска работы. Продолжительность выплаты пособия не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 календарных месяцев. При наличии у безработных граждан не менее 26 недель оплачиваемой работы пособие по безработице устанавливается в процентном отношении к среднемесячному заработку по последнему месту работы: в первые три месяца - 75% от среднемесячного заработка, в следующие четыре месяца - 60%, в дальнейшем - 45%, но во всех случаях не выше величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации в установленном порядке, и не ниже 20 процентов величины указанного прожиточного минимума. При этом размер пособия по безработице не должен быть ниже 100 рублей.

В 2001 году в России около 1 млн. человек получили пособие по безработице. В том же году в центрах занятости было зарегистрировано в общем 1,1 млн. безработных, то есть 90% зарегистрированных безработных получили пособие. (Госкомстат 2002, стр. 71). В 2001 году уровень безработицы, рассчитанной по методологии МОТ, был равен 8,9%, уровень зарегистрированной безработицы был равен лишь 1,6%. К началу 2003 г. уровень безработицы по методологии МОТ, по данным Госкомстата, снизился до 6,1%. В это же время уровень зарегистрированной безработицы остался прежним.

Трудовые и социальные пенсии

Пенсионный возраст мужчин 60 лет и женщин 55 лет. Для получения пенсии необходимы минимум 5 лет страхования. Не набравшие этого стажа лица могут получать социальную пенсию. Люди, работающие в опасных для здоровья или физически тяжелых условиях, выходят на пенсию раньше; для мужчин это 50 лет с

минимальным трудовым стажем 10 лет, и для женщин 45 лет с минимальным трудовым стажем 7,5 лет. По новому пенсионному законодательству, вступившему в силу с 1.01.02 г., трудовая пенсия по старости состоит из трех частей: базовой, страховой и накопительной. Базовая часть фиксируется на разных уровнях для разных категорий пенсионеров. Страховой уровень зависит размера и продолжительности уплаты взносов. Законом установлено, что сумма базовой и страховой частей не может быть менее 660 руб. в месяц, в том числе базовая пенсия - не менее 450 руб. в месяц (с последующей её индексацией).

В 2001 г. средний уровень трудовой пенсии по старости составил 1255 рублей в месяц. прожиточный минимум пенсионера в России составлял 1114 рублей, то есть средний уровень пенсии по старости составлял 113% прожиточного минимума. В том же году средняя месячная зарплата в России составила 3 240 рублей (Госкомстат 2002). Отношение средней пенсии к средней заработной плате (ставка замещения), следовательно, равнялась 38,7%.

По данным Госкомстата России, в январе 2003 г. средняя пенсия равнялась 1464 рублям, средняя заработная плата равнялась 4 877 рублям. В то же время средний уровень трудовой пенсии по возрасту выше, чем средний размер пенсии пенсий на 10%. Тем не менее, этот уровень лишь 33% средней заработной платы по России в тот же период. В 2001 г. уровень социальной пенсии в России составил 632 рубля, то есть 57% среднего прожиточного минимума пенсионера. Однако группа получателей социальной пенсии относительно мала: в 2001 г. социальные пенсии получали около 1,5 млн. человек или 3,8% от общего количества пенсионеров.

Пенсии по инвалидности и пособия по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, пенсии по случаю потери кормильца, пособие на погребение

Пособия по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием финансируются из средств Фонда социального страхования Российской Федерации, а пенсии по инвалидности – из средств Пенсионного фонда Российской Федерации ответственен за. Тариф взносов работодателя варьируется в пределах от 0,2 до 8,5% в зависимости от риска работы. В случае временной нетрудоспособности выплачивается 100% предыдущей заработной платы. Пособие выплачивается с первого дня нетрудоспособности до последнего дня реабилитации. Вместо периодических сумм можно быть выплачено единовременное пособие, равное 60 минимальным заработным платам. При частичной нетрудоспособности пособие исчисляется исходя из процента нетрудоспособности.

В России существует широкая сеть медицинских, профессиональных и социальных услуг реабилитации инвалидов. (Закон «О социальной защите инвалидов» № 181-ФЗ, 24 ноября 1995). В соответствии с Российским законодательством для всех инвалидов должна быть выработана индивидуальная программа реабилитации; эта индивидуальная программа реабилитации должна состоять из ряда различных мероприятий для поддержания независимой жизни инвалидов. Инвалиды могут широкий круг необходимых приспособлений. Инвалиды, страдающие от последствий травм на работе или профессиональных заболеваний, имеют доступ ко всем услугам на дому, в больнице или в реабилитационных центрах. В случае смерти застрахованного

лица от несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, члены семьи получают единовременное или ежемесячное пособие. Ежемесячное пособие состоит из двух компонентов: основная фиксированная часть и страховая часть, чей уровень зависит от количества иждивенцев и накопленных прав на пенсию.

Инвалиды делятся на три категории: группа первая состоит из людей с полной нетрудоспособностью и требующих постоянной опеки; вторая группа состоит из тех же людей с полной нетрудоспособностью, но не требующих постоянной опеки; и, третья группа состоит из людей с 50% степенью инвалидности и не требующих постоянной опеки. Уровень пенсии по инвалидности рассчитывается как сумма трех компонентов: основная фиксированная сумма для всех трех групп инвалидности, страховая часть и накопленная часть. В 2001 г. в России пенсию по инвалидности получило 4, 8 млн. человек, а средний размер пенсии по инвалидности составил 940 рублей (84% прожиточного минимума пенсионера, 29% средней заработной платы). Уровень пенсий для членов семьи меньше пенсии по инвалидности: в 2001 г. ее средний уровень составил 669 рублей на каждого неработающего члена семьи. (Госкомстат 2002, стр. 175.)

Минимальная пенсия по инвалидности в 2001 г. для первой группы составила 370 рублей, 185 рублей для второй группы и 124 рубля для третьей группы. Социальные пенсии для инвалидов детства были равны 370 рублям для первой группы, 185 рублям для второй группы. Пенсии для инвалидов без стажа работы равнялись 185 рублям для первой группы и 123 рубля для второй группы (Госкомстат 2002). Согласно закону «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидам предоставляются льготы на оплат транспорта, жилищно-коммунальных услуг и т.п.

В России выплачиваются пенсии по случаю потери кормильца. Уровень пенсии в случае потери кормильца рассчитывается так же, как и уровень пенсии по старости и по инвалидности. В 2001 г. средняя пенсия по случаю потери кормильца на каждого члена семьи составила 669 рублей. В соответствии с федеральным законом “О погребении и похоронном деле” с изменениями и дополнениями на 28 июня 1997 г. № 91-ФЗ, гражданам оказывается возмещение стоимости услуг на погребение умерших или выдается социальное пособие в размере не выше 10 МРОТ.

Льготы, дотации, выплаты, компенсации

В России только на федеральном уровне установлено за счет бюджетных средств около 150 видов социальных выплат, льгот, пособий, дотаций, оказываемых более чем 200 различным категориям населения (например, таким категориям как ветераны, дети, инвалиды, учащаяся молодежь и т.д.). Практически все социальные льготы и дотации предоставляются на основе категориального принципа: лишь три вида социальных выплат, установленных на федеральном уровне - ежемесячное пособие на ребенка, жилищные субсидии, государственная социальная помощь - предусматривают проверку нуждаемости и предоставляются семьям, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума.

Существуют льготы по оплате жилой площади, коммунальных услуг, телефона, транспорта, лекарств и т.д.⁶ Расходуются эти средства следующим образом: только четверть общей суммы реализуемых всеми домохозяйствами льгот и дотаций приходится на долю домохозяйств со средним доходом ниже прожиточного минимума домохозяйства, в то время как на долю домохозяйств со средним доходом выше прожиточного минимума домохозяйства - три четверти (Министерство труда и социального развития Российской Федерации 2000(а), Мисихина 1999, МОТ 2002).

3. Социальная помощь

Основы системы государственной социальной помощи в Российской Федерации заложены, прежде всего, федеральными законами: "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" (24 октября 1997 г.), "О государственной социальной помощи" (17 июля 1999 г.), «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» (5 апреля 2003 г.).

Согласно ст. 5 Закона "О государственной социальной помощи" источниками оказания государственной социальной помощи являются средства федерального бюджета, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и средства местных бюджетов. При этом понимается, что местные и региональные бюджеты должны финансировать мероприятия по оказанию государственной социальной помощи, а в случае недостаточности средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов на эти цели такие средства должны выделяться субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления за счет средств бюджета вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации или дополнительных источников в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Дотационным регионам трудно финансировать самостоятельно, без поддержки вышестоящих бюджетов, государственную социальную помощь. Потребности регионов в финансировании социальной помощи при нехватке собственных средств должны учитываться в формуле межбюджетного выравнивания при определении величины федеральных трансфертов. Однако, данный трансферт учитывает потребности регионов не только в финансировании государственной социальной помощи, поэтому выделение трансферта одной суммой не означает и не должно означать, что вся сумма выделенных средств (или ее часть) обязательно должна пойти на финансирование государственной адресной социальной помощи.

Существует значительная региональная дифференциация структур источников финансирования социальной помощи нуждающимся. На 1 июля 2000г. доля средств

⁶ Льготы по оплате жилищной площади и коммунальных услуг, например, прокурорским работникам (Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации"). Другие категории населения пользуются этими льготами на основании Закона РФ от 26.06.92 № 3132-1 «О статусе судей в РФ» и Федерального закона "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппарата судов РФ" от 10.01.96 №6-ФЗ, Закона РФ от 18.04.91 № 1026-1 «О милиции», Федерального закона РФ «О прокуратуре РФ», Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции» от 24.06.98 № 5238-1, Указа Президента РФ от 04.04.92 № 362 «О воинах интернационалистах», Таможенного кодекса РФ от 10.06.93 и других законодательных и нормативных актов.

федерального бюджета в финансировании социальной помощи в 2 регионах составляла более 50%, в 18 регионах не превышала 10%, в 40 регионах – отсутствовала. Доля средств бюджетов субъектов Российской Федерации в финансировании социальной помощи составила 100% в 8 регионах, более 50% - в 18 регионах. В 11 регионах финансирование программ социальной помощи из средств бюджетов субъектов Российской Федерации не осуществлялось. Доля местных бюджетов в финансировании социальной помощи составила более 50% в 21 регионе. При этом еще в 21 регионе местные бюджеты не финансировали социальную помощь. В 10 регионах более 50% средств на социальную помощь было направлено из внебюджетных источников⁷, причем в 3 из этих регионов доля средств из внебюджетных источников составила 100% всех средств, направленных на социальную помощь (Министерство труда и социального развития Российской Федерации 2000(б)).

Структура источников финансирования программ, нацеленных на помощь бедным, в целом по Российской Федерации:

- около 41% всех средств на государственную социальную помощь поступает из средств региональных бюджетов,
- 32% из средств местных бюджетов,
- 21% из других источников, таких как средства предприятий и граждан на эти цели,
- и только 6% из федерального бюджета (World Bank 2002).

Очень незначительный удельный вес в данной структуре средств из федерального бюджета, означает, что те регионы, которые не могут по разным причинам реализовать программы помощи нуждающемуся населению, скорее всего и не начнут их реализовывать в виде существенной помощи бедным по финансовым причинам, хотя, по крайней мере, в 29 регионах доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума превышает 50%.

В результате, по данным Министерства труда и социального развития Российской Федерации, на 1 июля 2000г. социальная помощь нуждающимся регулярно оказывалась в 52 регионах, в 12 регионах - в зависимости от наличия средств на эти цели. В 9 регионах такая помощь нуждающимся не оказывалась из-за нехватки финансовых ресурсов (Министерство труда и социального развития Российской Федерации 2000(б)). Очень сложно понять, сколько же денег действительно тратится на различные виды социальной помощи, так как на муниципальном уровне такая помощь оказывается не только в денежной, но и натуральной форме.

Помимо нехватки финансирования государственной социальной помощи существуют и технические проблемы его осуществления. Как уже отмечалось, потребности регионов в финансировании адресной социальной помощи при нехватке собственных средств должны покрываться в виде федеральных трансфертов, рассчитанных по формуле межбюджетного выравнивания. Для учета потребности региона в финансировании государственной социальной помощи по этой формуле необходимы региональные данные о доле бедных семей и глубине бедности. Для того, чтобы рассчитать эти показатели, регионам необходимо было разработать и утвердить

⁷ Среди внебюджетных источников – Фонд социального страхования Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации, областные внебюджетные фонды, средства предприятий, частных лиц, организаций, гуманитарная помощь.

прожиточный минимум. В Российской Федерации это был довольно длительный процесс. Отсутствие в некоторых регионах расчетов показателей доли бедных семей и глубины бедности, необходимых для установления величины федеральных трансфертов, осложняет процесс их распределения.

Законом "О государственной социальной помощи" устанавливается, что малоимущие семьи и одиноко проживающие граждане, которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Федерации, имеют право на государственную социальную помощь для поддержания уровня их жизни. Для получения государственной социальной помощи необходимо письменное заявление гражданина или лица, являющегося его представителем в соответствии с законодательством Российской Федерации в органы социальной защиты населения по месту их жительства либо пребывания (Федеральный Закон «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»).

В заявлении указываются сведения о составе семьи, доходах и имуществе. Государственная социальная помощь назначается решением органа социальной защиты населения по месту жительства либо месту пребывания заявителя. Представленные заявителем сведения могут быть проверены посредством дополнительной проверки (комиссионного обследования) органа социальной защиты населения. Уведомление о назначении государственной социальной помощи или об отказе в ее назначении направляется в письменной форме заявителю органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания заявителя не позднее чем через 10 дней после обращения заявителя и представления им необходимых документов.

Расчет среднедушевого дохода и учет доходов для оказания социальной помощи производится согласно упомянутому ранее закону.

Заявителю может быть отказано в предоставлении государственной социальной помощи:

- если заявитель не является малоимущим,
- в случае представления заявителем неполных и (или) недостоверных сведений.

Предоставление государственной социальной помощи может быть прекращено в случае:

- представления заявителем недостоверных сведений,
- несвоевременного извещения об изменении ранее представленных сведений.⁸

Такое решение органа социальной защиты может быть обжаловано в вышестоящем органе социальной защиты населения и в суде. Государственная социальная помощь может оказываться в разных формах: в виде социальных пособий, субсидий, компенсаций, жизненно необходимых товаров. Следовательно, можно выделить

⁸ Позднее 2 недель после изменений.

денежные выплаты (социальные пособия, субсидии, компенсации и другие выплаты) и натуральную помощь (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и другие виды натуральной помощи).

В 2000г. в регионах Российской Федерации для оказания социальной помощи нуждающимся использовались следующие виды помощи⁹:

- социальное пособие по нуждаемости с соблюдением процедур оценки нуждаемости – в 21 регионе (однако всеми необходимыми данными о выплате такой помощи (количество имевших право на пособие, количество фактически обратившихся за ним, средний размер пособия, количество и причины отказов в его начислении) располагали администрации лишь 13 регионов) (Байгереев 2001(а)),
- денежное пособие по нуждаемости – в 17 регионах (из них в 14 регионах велся учет по выплате этого пособия (количество имеющих право на пособие, количество обратившихся за пособием, средний размер пособия),
- материальная единовременная денежная помощь - в 28 регионах,
- натуральная помощь (бесплатные обеды, продуктовые наборы, одежда и обувь) – в 61 регионе,
- льготы (по оплате жилья, товаров, услуг и т.п.) – в 53 регионах.

В 2000г. в 51 регионе Российской Федерации такая помощь оказывалась как отдельным категориям граждан, так и семьям. В 19 регионах – только отдельным категориям граждан. В 5 регионах социальная помощь оказывалась домохозяйствам.¹⁰ Среди категорий семей и граждан – наиболее уязвимые слои.

Государственная социальная помощь может оказываться единовременно или на период не менее трех месяцев. Размер государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, определяется законодательством субъектов Российской Федерации в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина.

Размеры социальной помощи варьируются в зависимости от региона (его финансовых возможностей), вида помощи и т.д. Существует возможность получения различных видов социальной помощи одним заявителем. Но, как показывает практика, размеры социальной помощи очень невелики. Например, в Самарской области в 1999г. средний размер социального пособия на 1 семью составлял 124 рубля, получали это пособие около 50 тыс. человек в месяц (Министерство труда и социального развития Российской Федерации 2000(а)). В 1999г. в Самарской области 23,4% населения имели денежные доходы ниже прожиточного минимума. Это около 771 тыс. человек. К сожалению, в имеющейся статистике нет региональных данных о дефиците денежных доходов, но существует близкий показатель - дефицит располагаемых ресурсов, который составил в Самарской области в 1999г. 1104 рубля в месяц на семью (Госкомстат 2000). Следовательно социальное пособие покрывало около 11% дефицита располагаемых ресурсов.

⁹ В регионе могло использоваться более одного вида помощи.

¹⁰ Категории семей и граждан, которым предоставляется социальная помощь в регионах Российской Федерации, приведены в приложении.

Не существует данных о среднем размере оказанной социальной помощи в целом по . Однако интересной представляется таблица «Соотношение минимальных размеров денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума», приведенная в Приложении. Из нее видно, что размер ежемесячного пособия на ребенка составляет в первом квартале 2003 г. 3,4% прожиточного минимума ребенка. Такое соотношение на первый взгляд представляется очень низким. Но из той же таблицы видно, что соотношение минимального размера оплаты труда с прожиточным минимумом трудоспособного населения составляет 20,2%. Следовательно, низкий уровень социальной помощи коррелирует с низким уровнем минимальной оплаты.

Учет доходов и расчет среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина производятся на основании сведений о составе семьи, доходах членов семьи или одиноко проживающего гражданина и принадлежащем им имуществе на праве собственности, указанных в заявлении об оказании государственной социальной помощи.

Орган социальной защиты населения имеет право проверить следующие сведения, указанные гражданином в заявлении об оказании ему государственной социальной помощи:

- место жительства или пребывания семьи или одиноко проживающего гражданина;
- доходы членов семьи или одиноко проживающего гражданина;
- степень родства и (или) свойства членов семьи, их совместное проживание и ведение совместного хозяйства;
- имущество.

Расчет среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина производится исходя из суммы доходов членов семьи или одиноко проживающего гражданина за три последних календарных месяца, предшествующих месяцу подачи заявления об оказании государственной социальной помощи.

Учитывается сумма доходов каждого члена семьи или одиноко проживающего гражданина, полученных как в денежной, так и в натуральной форме. Особенности учета доходов в натуральной форме, доходов в иностранной валюте и т.п. определены статьями закона «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» (5 апреля 2003 г.).

Согласно «Перечню видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи», утвержденному постановлением правительства Российской Федерации № 512 (20 августа 2003г.), для расчета среднедушевого дохода заявителей учитываются следующие виды доходов:

- выплаты, учитываемые при расчете среднего заработка
- средний заработок
- компенсация за исполнение государственных или общественных обязанностей
- выплаты при увольнении
- социальные выплаты из бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов и других источников:

- пенсии и другие выплаты пенсионерам, содержание судей в отставке;
- стипендии;
- пособие по безработице, другие выплаты безработным¹¹;
- пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет и ежемесячные компенсационные выплаты гражданам, находящимся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им 3-летнего возраста;
- ежемесячные пособия и компенсационные выплаты супругам военнослужащих;
- ежемесячные страховые выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- доходы от имущества (от реализации и сдачи в аренду (наем) недвижимого имущества, транспортных и иных механических средств, средств переработки и хранения продуктов, доходы от реализации плодов и продукции личного подсобного хозяйства);
- другие доходы (авторские вознаграждения, доходы от занятий предпринимательской деятельностью, доходы по акциям, проценты по банковским вкладам, наследство, получаемые алименты, денежные эквиваленты полученных членами семьи льгот и социальных гарантий, установленных органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями)

В доходе заявителя не учитываются:

- государственная социальная помощь, оказываемая в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной социальной помощи в виде денежных выплат и натуральной помощи;
- единовременные страховые выплаты, производимые в возмещение ущерба, суммы, связанные с дополнительными расходами на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию в соответствии с решением учреждения государственной службы медико-социальной экспертизы.

Из дохода семьи или одиноко проживающего гражданина исключается сумма уплаченных алиментов.

Прожиточный минимум, с которым сравнивается среднедушевой доход обратившегося за социальной помощью, представляет собой стоимостную оценку потребительской корзины (минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и

¹¹ Следовательно, если среди членов семьи заявителя есть трудоспособные граждане, которые не работают и не зарегистрированы как безработные, им может быть предложено зарегистрироваться.

услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности), а также обязательные платежи и взносы.

С 2000 г. величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации рассчитывается ежеквартально на основании потребительской корзины и данных Госкомстата России согласно Федерального закона № 134-ФЗ от 24.10.97 «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»).

Величина прожиточного минимума устанавливается постановлением Правительства РФ по представлению Минтруда России и Госкомстата России. Потребительская корзина установлена Федеральным законом № 201-ФЗ от 20.11.99 «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» и включает минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, в расчете на одного человека в год, выраженный в натуральных показателях, и устанавливается для трех основных социально-демографических групп населения – трудоспособного населения, пенсионеров и детей. Потребительская корзина включает 10 агрегированных групп продуктов питания, 14 групп непродовольственных товаров (в т.ч. товары индивидуального и общесемейного пользования), 6 конкретных видов платных услуг (Министерство труда и социального развития Российской Федерации 2003(а)).

В целях формирования единых баз данных о получателях социальных пособий, льгот и выплат, а также персонифицированного учета реципиентов во избежание необоснованного дублирования пособий и выплат, предоставляемых конкретным домохозяйствам, по заказу Минтруда создана автоматизированная система "Адресная социальная помощь". Она применяется в 50 субъектах Федерации. Однако, региональные базы данных не связаны между собой и ведется работа по созданию общероссийской системы баз данных.

4. Заключение

Система государственной социальной помощи Российской Федерации, внося свой вклад в сокращение бедности, тем не менее, в настоящее время не способна радикально решить проблему сокращения бедности в силу целого ряда причин. Среди них и отсутствие у целого ряда регионов возможности финансировать программы социальной помощи населению, а часто именно в этих регионах проблема бедности стоит наиболее остро, и сложности разработки и отладки методологии проверки нуждаемости, и низкие размеры оказываемой помощи и т.д. Система льгот, выплат, компенсаций, дотаций очень сложна, страдает от недостаточного финансирования и в основном нацелена на помощь отдельным категориям людей без учета их нуждаемости, что приводит к тому, что значительная часть средств распределяется не в пользу бедных домохозяйств.

Правительством Российской Федерации намечен целый ряд мер по совершенствованию системы социальной защиты и социальной помощи. Среди них федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации на 2002-2010 гг. и до 2015 г.». На первом этапе реализации Программы - 2002-2010гг. - намечены меры по уменьшению на 25% числа отстающих по основным социально-экономическим показателям субъектов Российской Федерации, в результате чего доля населения с доходами ниже прожиточного минимума будет снижена на 15%.

5. Перечень законодательных документов

- Федеральный закон о государственной социальной помощи N 178-ФЗ (17 июля 1999 г.)
- Федеральный закон о порядке учета дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи № 44-ФЗ (5 апреля 2003 г.)
- Федеральный закон о прожиточном минимуме в Российской Федерации N 134-ФЗ (24 октября 1997 г.) (в ред. Федерального закона от 27.05.2000 N 75-ФЗ)
- Постановление правительства Российской Федерации N 512 о перечне видов доходов, учитывающего дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи (20 августа 2003 г.)

Тексты вышеперечисленных документов приведены в Приложении.

6. Литература

- Байгереев, М. 2001(а) «Бедность и политика адресной социальной помощи малоимущим семьям», в *Человек и труд*, №1.
- 2001(б). «Расчет дохода семьи: возможен ли единый порядок?», в *Человек и труд*, №3.
- Госкомстат России. 2000. «Социальное положение и уровень жизни населения России». Статистический сборник. Москва.
- 2002. «Социальное положение и уровень жизни населения России». Статистический сборник. Москва.
- 2003. «Информация о социально-экономическом положении России». <http://www.gks.ru/>.
- «Государство и малоимущие: на чем основывается социальная помощь». Основные доклады Всероссийского семинара "Проблемы реализации федеральных законов "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" и "О государственной социальной помощи", состоявшегося в октябре 2001 г. в Звенигороде. 2002., в *Человек и труд*. №1.
- Министерство труда и социального развития Российской Федерации. 2000(а) «Об опыте работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по усилению адресности социальной поддержки малоимущего населения».

Информационно-аналитический материал Департамента доходов населения и уровня жизни. Доклад на коллегию Министерства (20 сентября 2000 г).

- 2000(б). «Справка об опыте работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по усилению адресности социальной поддержки малоимущего населения (по ответам регионов на письмо Минтруда России от 22 марта 2000 г. № 1921-ВЯ)».
- 2002. «Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 2002 год».
- 2003(а). «Методологический комментарий. 17.07.2003.», <http://www.mintrud.ru>.
- 2003(б). «Основные социальные гарантии, предоставляемые государством населению Российской Федерации». Под ред. В. Г. Зинина. Выпуск № 35 (по состоянию на 15 февраля 2003 г.). <http://www.chelt.ru/income/garant/garant.html>.

Мисихина, С. 1999. «Социальные пособия, льготы и выплаты в Российской Федерации. Распределение по группам населения с различным уровнем дохода: проблемы и решения». М. Проект ТАСИС “Социальные последствия экономических преобразований и приватизации в Российской Федерации” (EDRUS 9410).

МОНФ, Независимый институт социальной политики. 2003. Неформальные платежи за медицинскую помощь в России. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». Москва. № 142.

МОТ. 2002. «Предложения к стратегии сокращения бедности в России: Анализ и рекомендации». Москва.

Шишкин, С.2000. «Реформа финансирования российского здравоохранения». Москва. Теис. <http://www.iet.ru/>.

World Bank. 2002. «Child Welfare Outcomes During the 1990s: The Case of Russia» (In Two Volumes). Report No. 24450-RU. November.

7. Приложение

Категории граждан и семей, являющиеся объектами социальной помощи в регионах Российской Федерации

Список 1. Категории граждан, являющиеся объектами социальной помощи в регионах Российской Федерации.

1. Пенсионеры
2. Инвалиды
3. Дети из неполных, многодетных, опекунских семей
4. Дети-инвалиды
5. Ветераны войны и труда
6. Граждане с хроническими заболеваниями
7. Граждане, попавшие в экстремальные ситуации
8. Граждане, осуществляющие уход за инвалидами 1 группы, лицами старше 80 лет, детьми-инвалидами
9. Одинокое нетрудоспособные граждане
10. Получатели пенсий за умершего кормильца
11. Лица без определенного места жительства
12. Одинокое матери
13. Беременные женщины и кормящие матери
14. Лица, освобожденные из мест лишения свободы
15. Одинокое пожилые люди
16. Дети из малообеспеченных семей
17. Малообеспеченные пенсионеры
18. Тяжелобольные (сахарный диабет, туберкулез, онкологические заболевания)
19. Граждане, среднедушевой доход которых ниже 30% величины прожиточного минимума (Магаданская обл.)
20. Вдовы и родители погибших (умерших) Героев Советского Союза и РФ, Социалистического труда, полных кавалеров Ордена Трудовой Славы и Славы трех степеней

Список 2. Категории семей, являющиеся объектами социальной помощи в регионах Российской Федерации.

1. Семьи с детьми
2. Многодетные и неполные семьи
3. Семьи несовершеннолетних родителей
4. Семьи вынужденных мигрантов
5. Семьи пенсионеров с несовершеннолетними детьми
6. Семьи с детьми, среднедушевой доход которых ниже 30% величины прожиточного минимума (Магаданская обл.)
7. Семьи погибших военнослужащих
8. Полные семьи, где оба родителя безработные
9. Семьи, воспитывающие детей-сирот.

Источник: Справка об опыте работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по усилению адресности социальной поддержки малоимущего населения (по ответам регионов на письмо Минтруда России от 22 марта 2000 г. № 1921-ВЯ).

8. Статистические приложения

Таблица А1. Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурные мероприятия, в % к ВВП¹²

Расходы	2001
Всего	8,1
В том числе на	
Образование	3,1
Культуру, искусство и кинематографию	0,4
СМИ	0,2
Здравоохранение и физическую культуру	2,0
Социальную политику	2,4

Таблица А2. Обменный курс рубля по отношению к доллару на конец года¹³.

	1998	1999	2000	2001
Обменный курс рубля по отношению к доллару	20,65	27,0	28,16	30,14

Таблица А3. Расходы системы социальной защиты населения в % к ВВП¹⁴

	1997	1998	1999	2000	2001
Расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04
Расходы Территориальных фондов обязательного медицинского страхования	1,12	1,11	0,97	0,94	0,97
Пособие по временной нетрудоспособности	0,68	0,55	0,41	0,46	0,54
из них по трудовым увечьям и профзаболеваниям	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Пособие по беременности и родам	0,08	0,07	0,05	0,05	0,06
Пособие при рождении ребенка	0,06	0,06	0,03	0,02	0,02
Пособие по уходу за ребенком до 1,5 лет	0,09	0,07	0,04	0,02	0,02
Ежемесячное пособие на ребенка	0,72	0,32	0,31	0,26	0,27
Пособия по безработице	0,20	0,19	0,16	0,08	0,08
Выплаченные пенсии	6,70	5,75	5,23	4,36	5,25
Ритуальное пособие	0,06	0,05	0,03	0,02	0,02
Жилищные субсидии	Н/а	0,04	0,04	0,04	0,07
Льготы по оплате жилья и коммунальных услуг	Н/а	0,28	0,25	0,24	0,30

¹² Социальное положение и уровень жизни населения России.: Статистический сборник. Госкомстат России. Москва. 2002.

¹³ Центральный банк Российской Федерации. <http://www.cbr.ru/>

¹⁴ Социальное положение и уровень жизни населения России.: Статистический сборник. Госкомстат России. Москва. 2002.

Таблица А4. Соотношение минимальных размеров денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума¹⁵

Соотношения:	1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	Год
минимального размера оплаты труда с ПМ трудоспособного населения					
2000 год	6.8	6.5	9.8	9.4	8.2
2001 год	13.2	12.2	18.1	19.7	15.8
2002 год	16.1	20.4	22.7	21.8	20.3
2003 год	20,2				
минимального размера выплат по ставке 1-го разряда ЕТС с ПМ трудоспособного населения					
2000 год	8.9	10.2	9.8	9.4	9.6
2001 год	13.2	12.2	18.1	23.0	14.1
2002 год	24.1	23.0	22.7	21.8	22.9
2003 год	20,2				
в т.ч. ставка 1-го разряда					
2000 год	8.9	10.2	9.8	9.4	9.6
2001 год	8.7	8.1	12.6	15.6	11.3
2002 год	24.1	23.0	22.7	21.8	22.9
2003 год	20,2				
минимального размера выплат пенсионерам с ПМ пенсионера					
2000 год	46.2	48.1	47.2	46.6	47.0
2001 год	43.5	40.6	51.3	56.8	48.1
2002 год	50.3	47.7	47.6	46.1	47.9
2003 год	42,5				
в т.ч. минимальной пенсии					
2000 год	14.4	15.2	15.0	15.4	15.0
2001 год	15.3	14.6	15.5	15.9	15.3
ежемесячного пособия на ребенка с ПМ ребенка					
2000 год	5.0	4.9	4.8	4.6	4.8
2001 год	5.0	4.6	4.6	4.6	4.7
2002 год	4.1	3.9	3.9	3.7	3.9
2003 год	3,4				

¹⁵ Данные Министерства труда и социального развития Российской Федерации
<http://www.chelt.ru/income/stat/stat.html>

Таблица А5. Все население с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума

	Млн. человек					В процентах к итогу					В процентах от численности населения соответствующей половозрастной группы				
	1992	1997	1998	1999	2000	1992	1997	1998	1999	2000	1992	1997	1998	1999	2000
Все население с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	49,7	30,7	34,2	41,6	42,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	33,5	20,8	23,4	28,4	29,1
в том числе															
дети в возрасте:															
до 6 лет	4,9	2,5	2,5	2,7	2,8	9,8	8,2	7,4	6,4	6,6	31,6	22,9	25,0	27,7	30,3
от 7 до 15 лет	9,2	6,7	7,0	7,7	8	18,5	21,9	20,4	18,6	18,9	45,9	31,3	32,8	37,3	40,3
молодежь в возрасте от 16 до 30 лет	8,8	6,0	6,9	8,5	9,0	17,7	19,4	20,1	20,5	21,2	28,6	19,5	22,2	27,0	27,9
женщины в возрасте от 31 до 54 лет	8,6	6,7	7,2	9,0	9,3	17,4	21,9	20,9	21,6	21,9	34,4	26,6	28,0	34,4	35,0
мужчины в возрасте от 31 до 59 лет	8,3	5,8	6,3	7,7	7,7	16,8	18,7	18,5	18,4	18,3	30,6	20,4	22,4	27,4	28,0
женщины старше 55 лет	7,6	2,4	3,3	4,5	4,1	15,2	7,9	9,6	10,8	9,7	36,8	10,9	15,1	21,1	19,6
мужчины старше 60 лет	2,3	0,6	1,0	1,5	1,4	4,6	2,0	3,1	3,7	3,4	29,0	7,1	11,9	17,1	15,3

Таблица А6. Величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации

Основные показатели	Январь	Февраль	Март	1 кв. ¹⁶	Апрель	Май	Июнь	2 кв.	1 полугод.	Июль	Август	Сентябрь	3 кв.	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	4 кв.	Год
В среднем на душу																		
1998 год ¹⁷	418	424	427	423	432	435	436	434	429	438	450	552	480	573	619	717	636	493
1999 год	787	829	857	824	884	924	950	919	872	974	936	920	944	927	943	963	944	908
2000 год				1138				1185					1234				1285	1210
2001 год				1396				1507					1524				1574	1500,3
2002 год				1719				1804					1817				1893	1808,3
2003 год				2047														
Трудоспособное население																		
1998 год	468	477	481	475	486	489	490	488	482	493	506	621	540	644	696	806	715	555
1999 год	860	906	936	901	966	1009	1040	1005	953	1079	1045	1029	1051	1037	1053	1073	1054	1003
2000 год				1232				1290					1350				1406	1320
2001 год				1513				1635					1658				1711	1629,3
2002 год				1865				1960					1980				2065	1967,5
2003 год				2228														
Пенсионеры																		
1998 год	296	299	301	299	305	307	307	306	302	309	317	389	338	404	436	505	448	348
1999 год	559	589	608	585	628	656	675	653	619	687	658	645	664	647	657	670	658	640
2000 год				851				894					930				962	909
2001 год				1064				1153					1163				1197	1144,3
2002 год				1313				1383					1387				1432	1378,8
2003 год				1554														
Дети																		
1998 год	422	429	432	427	436	439	440	438	433	443	454	558	485	579	625	724	643	498

¹⁶ Начиная с 1 квартала 2000 г., величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации рассчитывается по новой методике и устанавливается Правительством Российской Федерации.

¹⁷ За 1998 - 1999 гг. величина прожиточного минимума рассчитана по методике Минтруда России 1992 года.

1999 год	787	830	857	825	884	924	953	920	873	966	922	905	931	912	930	951	931	902
2000 год				1161				1182					1218				1272	1208
2001 год				1405				1507					1514				1570	1499
2002 год				1722				1795					1799				1880	1799
2003 год				2039														
Минимальный потребительский бюджет																		
1998 год	1069	1078	1084	1077	1089	1095	1096	1093	1085	1098	1257	1742	1366	1820	1923	2147	1963	1375
1999 год	2328	2424	2492	2415	2567	2623	2673	2621	2518	2748	2781	2823	2784	2879	2914	2952	2915	2684
2000 год	3020	3050	3068	3046	3096	3152	3234	3161	3103	3292	3325	3368	3328	3439	3491	3547	3492	3257
2001 год	3646	3730	3801	3726	3869	3939	4002	3937	3832	4022	4022	4046	4030	4091	4148	4206	4148	3960
2002 год	4336	4388	4436	4386	4489	4566	4589	4548	4467	4621	4626	4645	4630	4696	4771	4843	4770	4584
2003 год	4959	5038	5124	5040	5175	5216												

Таблица А7. Распределение общего объема денежных доходов по 20-процентным группам населения

Показатели	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	I кв. 2003 ¹⁸
Распределение общего объема денежных доходов по 20-процентным группам населения, %												
1-я группа (с наименьшими доходами)	6,0	5,8	5,3	5,5	6,2	5,9	6,0	6,1	6,0	5,6	5,6	5,5
5-я группа (с наибольшими доходами)	38,3	41,6	46,3	46,9	46,4	47,5	47,6	47,9	47,6	45,8	45,8	46,2
Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения, в разах	8,0	11,2	15,1	13,5	13,0	13,5	13,8	14,0	13,8	13,8	14,0	14,5
Величина прожиточного минимума в среднем на душу населения тыс. руб. в месяц, (с1998 г. - руб.)	1,9	20,6	86,6	264,1	369,4	411,2	493,3	907,8	1210	1500	1808,3	2047
Соотношение с величиной прожиточного минимума, в %:												
среднедушевых денежных доходов	299	220	238	195	207	213	196	156	172	204	215	211,5
среднемесячной начисленной заработной платы	281	254	226	159	190	206	190	152	169	201	225	215,4
среднего размера назначенных месячных пенсий	117	138	129	101	116	113	115	70	76	89	100	95,8
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума,												
млн. человек	49,7	46,9	33,3	36,6	32,5	30,5	34,2	41,6	42,3	39,4	35,8	37,2
в процентах от общей численности населения	33,5	31,5	22,4	24,7	22,0	20,7	23,3	28,4	29,1	27,3	25,0	26,1
в процентах к предыдущему году	...	94,4	71,0	109,9	88,8	93,8	112,1	121,6	84,6	93,1	90,9	104,0

¹⁸ Предварительные данные.

Таблица А8. Население, имеющее доходы ниже прожиточного минимума (в среднем на душу)

Основные показатели	Ед. измер.	Январь	Февраль	Март	1 квартал	Апрель	Май	Июнь	2 квартал	1 полугод.	Июль	Август	Сентябрь	3 квартал	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	4 квартал	Год
Население, имеющее доходы ниже прожиточного минимума (в среднем на душу)																			
1998 год	млн. чел.	33,5	32,9	32,6	33,0	31,9	33,4	33,0	32,8	32,9	32,7	33,3	43,7	36,6	42,0	43,3	40,0	41,6	34,2 ¹⁹
	%	22,8	22,4	22,2	22,5	21,7	22,8	22,5	22,4	22,4	22,3	22,7	29,8	24,9	28,6	29,5	27,3	28,4	23,3 ²⁰
1999 год	млн. чел.				55,2				51,2	51,7				49,0				38,5	41,6 ²¹
	%				37,7				35,0	35,3				33,5				26,3	28,4 ²²
2000 год	млн. чел.				59,9 ²³				50,5	53,5				46,3				39,2	42,3 ²⁴
	%				41,2 ²⁵				34,7	36,7				31,8				26,9	29,1 ²⁶
2001 год	млн. чел.				49,8				43,4	46,1				38,6				33,2	39,4
	%				34,5				30,1	32,0				26,8				23,0	27,3
2002 год	млн. чел.				45,1				39,1	41,5				35,4				30,9	35,8
	%				31,5				27,3	29,0				24,7				21,6	25
2003 год	млн. чел.				37,2														
	%				26,1														
Стоимость минимального набора продуктов питания																			
2000 год	руб.	676,8	679,1	674,7	676,9	676,3	696,3	724,6	699,1	688,0	738,6	713,9	695,5	716,0	704,9	725,9	749,9	726,9	704,7
2001 год	руб.	784,3	810,3	826,5	807,0	846,1	876,2	901,6	874,6	840,8	883,7	851,5	832,2	855,8	837,5	859,7	891,1	862,8	850,1
2002 год	руб.	936,7	946,5	944,0	942,4	958,0	995,4	988,3	980,6	961,5	986,7	955,1	928,9	956,9	936,0	966	1004,9	969	962

¹⁹ Итоговые показатели уточнены Госкомстатом России

²⁰ См. сноску 19.

²¹ См. сноску 19.

²² См. сноску 19.

²³ Увеличение в 1 квартале 2000 г. численности и доли населения с доходами ниже прожиточного минимума связано с тем, что, начиная с 1 квартала 2000 г., величина прожиточного минимума рассчитывается по новой методике. За 1998 - 1999 гг. данные рассчитаны по методике Минтруда России 1992 года.

²⁴ См. сноску 19.

²⁵ См. сноску 23.

²⁶ См. сноску 19.

2003 год руб. 1044,7 1066,0 1073,6 1061,4 1091,1 1100,9

Население, имеющее доходы ниже стоимости минимального набора продуктов питания²⁷

2000 год	млн. чел.	23,7	18,2	19,5	14,7	11,5	13,2
	%	16,3	12,5	13,4	10,1	7,9	9,1
2001 год	млн. чел.	17,3	12,9	15,1	12,7	7,8	12,7
	%	11,9	8,9	10,5	8,8	5,4	8,8
2002 год	млн. чел.	11,5	13,1	12,3	10,7	10,8	11,5
	%	8,0	9,1	8,55	7,4	7,5	8,0
2003 год	млн. чел.	7,8					
	%	5,5					

²⁷ См. сноску 19.

Таблица А9. Потребительская корзина 2002-2003 гг.

Основные показатели		Все население				в том числе по основным социально-демографическим группам населения											
						трудоспособное население				пенсионеры				дети			
		1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.	1 кв.	2 кв.	²⁸ 3 кв.	4 кв.	1 кв.	2 кв.	3 кв.	4 кв.
Стоимость потребительской корзины																	
2002 год	руб.	1630	1709	1721	1791	1709	1794	1811	1886	1313	1383	1387	1432	1722	1795	1799	1880
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003 год	руб.	1934				2031				1554				2039			
	%	100,0				100,0				100,0				100,0			
из нее минимальный набор:																	
продуктов питания																	
2002 год	руб.	839	873	846	859	859	894	870	882,0	723	758	732	739	899	928	892	914
	%	51,5	51,1	49,2	48,0	50,2	49,8	48,0	46,8	51,1	54,8	52,8	51,6	52,2	51,7	49,6	48,6
2003 год	руб.	945				965				814				1016			
	%	48,9				47,5				52,4				49,7			
непродовольственных товаров																	
2002 год	руб.	401	412	421	436	402	413	423	437	347	357	365	377	488	460	471	489
	%	24,6	24,1	24,5	24,3	23,5	23,0	23,4	23,2	26,4	25,8	26,3	26,3	26,0	25,6	26,2	26,0
2003 год	руб.	433				433				374				487			
	%	22,4				21,3				24,1				23,9			
Услуг																	
2002 год	руб.	390	424	453	496	449	487	519	568	243	268	290	316	375	408	436	477
	%	23,9	24,8	26,3	27,7	26,3	27,1	28,6	30,1	18,5	19,4	20,9	22,1	21,8	22,7	24,2	25,4
2003 год	руб.	556				633				365				536			
	%	28,7				31,2				23,5				26,4			
Расходы по обязательным платежам и сборам																	
2002 год	руб.	89	95	97	102	155	166	169	179	-	-	-	-	-	-	-	-

2003 год руб. 113

197

-

-

Таблица А10. Социальное страхование

Виды пособий	1 квартал		1 полугодие		9 месяцев		Год	
	Рублей	В %% к среднедневной заработной плате	Рублей	В %% к среднедневной заработной плате	Рублей	В %% к среднедневной заработной плате	Рублей	В %% к среднедневной заработной плате
По временной нетрудоспособности								
1997 год ²⁹	34,9	94,7	35,7	91,5	36,2	90,4	35,9	86,5
1998 год	38,5	88,7	37,1	83,3	37,3	84,0	37,7	81,4
1999 год	43,6	80,3	45,6	75,5	47,4	75,2	49,6	73,1
2000 год	63,6	73,4	68,4	74,5	73,5	77,2	73,4	78,4
2001 год	103,4	82,4	107,7	81,4	112,8	83,1	117,6	82,4
2002 год	149,1	86,4	152,0	84,4	155,0	85,0	157,6	83,9
2003 год	174,2	84,9						
По беременности и родам								
1997 год ³⁰	23,5	63,4	24,0	61,4	24,6	61,3	24,8	59,7
1998 год	27,4	63,1	27,7	62,1	27,8	62,6	28,1	60,7
1999 год	32,4	59,8	35,3	58,5	37,0	58,8	38,6	57,0
2000 год	49,0	56,5	52,5	57,1	54,9	57,7	56,1	59,9
2001 год	74,7	59,5	78,7	59,5	81,1	59,7	84,6	59,2
2002 год	110,6	64,1	112,0	62,2	114,0	63,0	115,2	61,3
2003 год	129,9	63,3						

²⁹ Денежные показатели деноминированы.

³⁰ См. сноску²⁹.

Таблица А11. Доходы населения

	2001		2002 г.		I кв. 2003 г. ³¹	
	Млн. человек	В %	Млн. человек	В %	Млн. человек	В %
Все население	144,6	100,0	143,7	100,0	142,5	100,0
в том числе со среднедушевыми денежными доходами в месяц, руб.						
до 500,0	2	1,8	1,1	0,8	0,8	0,6
500,1 - 750,0	5,9	4,3	3,3	2,3	2,6	1,8
750,1 - 1000,0	9,2	6,3	5,6	3,9	4,4	3,1
1000,1 - 1500,0	22,6	14,9	15,4	10,7	12,8	9
1500,1 - 2000,0	22	14,3	17,1	11,9	15,1	10,6
2000,1 - 3000,0	33	21,7	30,2	21,0	28,4	19,9
3000,1 - 4000,0	19,7	13,5	21,8	15,2	21,8	15,3
свыше 4000,0	25,9	23,2	49,1	34,2	56,6	39,7

³¹ Предварительные данные.

Глава 5 Социальная помощь в Венгрии

*Светлана Мисихина
Ведущий исследователь,
Институт Экономики РАН*

1. Введение

Система социальной защиты включает в себя пенсии по старости, общественное здравоохранение, выплаты по инвалидности, пособия по безработице, меры по поддержке семьи, меры по поддержке детей. В большинстве случаев центральное правительство отвечает за универсальные выплаты, местные органы власти – за адресные программы с проверкой нуждаемости и за свои собственные программы.

По сравнению с другими странами с переходной экономикой в Венгрии уровень абсолютной бедности был очень низок в 1992-1997 гг. Доля лиц, чей эквивалентный доход ниже минимальной пенсии, достигла максимального уровня – 4,5% - в 1996 г. Уровень неравенства в Венгрии тоже низок (World Bank 2001).

Большая часть социально значимых программ осуществляется на местном уровне, что приводит к тому, что помощь бедным сильно регионально дифференцирована. В результате меньшее финансирование социальной помощи наблюдается в бедных регионах, там где бедных больше и они сильнее нуждаются.

Данная работа представляет собой обзор и анализ вопросов системы социальной защиты и социальной помощи в Венгрии (законодательные основы, финансирование, ситуация, проблемы), таких как :

- Система социальной защиты населения, в том числе по отдельным составляющим системы социальной защиты, :
 - Здравоохранение,
 - Выплаты по инвалидности,
 - Пенсии,
 - Пособия по безработице
 - Поддержка семьи и детей
- Социальная помощь, в том числе:
 - регулярное пособие детям,
 - единовременная выплата на ребенка в чрезвычайных обстоятельствах,
 - пособия на приобретение жилья

В работе приводятся список основных законодательных актов по проблеме, таблицы, содержащие статистическую информацию, а также список литературы.

2. Система социальной защиты

Система социальной защиты Венгрии включает в себя как систему выплат, основанную на принципах социального страхования (пенсии, пособия по безработице), так и программы, основанные на принципах социальной помощи. Некоторые программы представляют собой комбинацию социального страхования и социальной помощи. В 2000г. консолидированные расходы государства на социальное обеспечение и социальную помощь составили 14,7% ВВП, на здравоохранение - 4,9% ВВП. Охват социальной защитой в Венгрии высок: 86% домохозяйств имели доступ по крайней мере к одному из элементов социальной защиты.

Среди элементов системы социальной защиты можно выделить пенсии по старости, здравоохранение, выплаты по инвалидности, пособия по безработице, меры по поддержке семьи, меры по поддержке детей. В большинстве случаев центральное правительство отвечает за универсальные выплаты, местные органы власти – за адресные программы с проверкой нуждаемости и за свои собственные программы.

Центральное статистическое агентство рассчитывает прожиточный минимум на основе продовольственной корзины, дифференцированной по возрасту. Но для системы социальных трансфертов бедным обычно в качестве линии бедности используется минимальная пенсия, которая в 2001 году была равна 18310 форинтов в месяц. Все пособия, привязанные к минимальной пенсии, индексируются вместе с индексацией минимальной пенсии.

В нижеследующих таблицах приводятся основные макроэкономические показатели, показатели доходов домохозяйств, бедности и неравенства.

Таблица 1 - Безработица, инфляция, доход домохозяйства, коэффициент Джини в 1992-1997гг.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Реальный темп прироста ВВП,%	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6
Уровень официальной безработицы, %	9,6	11,9	10,7	10,1	9,9	9,2
Инфляция, %	23,0	22,5	18,8	28,2	23,6	18,3
Эквивалентный месячный доход домохозяйства, % (1992 =100)	100	89	88	75	66	73
Подушевой доход домохозяйства за год, % (1992 = 100)	100	91	91	82	74	74
Коэффициент Джини	27,75	29,47	31,62	30,85	30,85	32,00

Источник: данные Министерства финансов. Цит. по World Bank 1996, World Bank 2001.

Таблица 2 - Обменный курс форинта на конец года

	1998	1999	2000	2001	2002
Обменный курс, форинтов за 1 доллар США	219,03	252,52	284,73	279,03	225,16

Источник: данные Национального банка Венгрии (<http://english.mnb.hu/>)

Таблица 3 - Показатели бедности в 1992-1997гг.

		1992	1993	1994	1995	1996	1997
1.	Средний эквивалентный подушевой доход, форинтов в мес.	18453	19628	21991	23993	26746	35300
2.	Прожиточный минимум, форинтов в мес.	8873	11183	13300	11915	14083	18574
3.	Уровень бедности, %	9.7	14.5	20.3	9.4	14.7	17.3
4.	Индекс глубины бедности, %	2.1	3.2	4.4	2.1	3,4	4,2
5.	Индекс остроты бедности, %	0.9	1.2	1.5	0.7	1.2	1.6
6.	Дефицит бедности, %	21.5	21.8	21.8	22.0	23.1	23.7
7.	Минимальная пенсия, форинтов в мес.	5700	6400	7480	8400	9600	11500
7.	Уровень бедности, %	1,9	2,4	2,5	2,6	4,5	3,4
8.	Индекс глубины бедности, %	0,7	0,6	0,5	0,6	0,9	0,9
9.	Индекс остроты бедности, %	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
10.	Дефицит бедности, %	38,0	24,4	20,0	22,8	19,2	26,5

Источник: World Bank 2001.

Примечание: строки 3–6 для показателей бедности, где бедность – наличие дохода ниже прожиточного минимума, строки 8-11 для показателей бедности, где бедность – наличие дохода ниже минимальной пенсии.

Здравоохранение

Согласно Конституции, право на возможно более высокое физическое и духовное здоровье всех находящихся на территории Республики Венгрия обеспечивается через систему охраны труда, учреждения здравоохранения, медицинские услуги и т.д. Несмотря на это правительство Венгрии считает, что здоровье населения на протяжении последних 30 лет ухудшается. Основными проблемами в области здоровья населения являются низкая продолжительность жизни, высокий уровень смертности от сердечно-сосудистых, онкологических заболеваний и от заболеваний (Government of Hungary 2002).

Основные правила доступа к услугам здравоохранения установлены в Акте по Страхованию Здоровья (Health Insurance Act)¹.

Система здравоохранения финансируется из взносов на эти цели, и услуги здравоохранения бесплатны для всех за кого платятся взносы. Для незастрахованных лиц услуги здравоохранения платны. Местные органы власти могут разрешить незастрахованным гражданам с низким уровнем дохода пользоваться услугами здравоохранения бесплатно или субсидировать их расходы на эти цели. Министерство благосостояния использует часть средств социального бюджета на создание медицинских услуг для бездомных и некоторых других категорий в определенных регионах. Медицинские услуги общего профиля оказываются через систему семейных докторов, как для взрослых, так и для детей. Как уже упоминалось, текущие расходы

¹ Акт по Страхованию Здоровья: Акт № LXXXIII, Акт «О медицинском обеспечении», 1997

на здравоохранение составили в 2000г. 4,9% ВВП: из них 4,3% из системы медицинского страхования, остальные 0,6% - из бюджета. Инвестиции в здравоохранение составили 0,3% ВВП.

Выплаты по инвалидности

На долгосрочные пенсии по инвалидности имеют право лица с очень большой долей (100%) утраченного здоровья. Таких в Венгрии в 1999г. было около 360 тыс. человек. Они выплачиваются регулярно, в размере близком к размеру минимальной пенсии по старости в зависимости от трудового стажа. Пенсии по инвалидности финансируются из распределительного компонента пенсионной системы.

Для тех, кто выработал необходимый стаж для получения полной пенсии по старости и кому до пенсионного возраста осталось не более 5 лет, имеют право на временное пособие до наступления пенсионного возраста. Получателей такого пособия около 260 тыс. человек. Это пособие финансируется из средств пенсионного страхования впоследствии возмещаемых из центрального бюджета.

Лица, чье здоровье утрачено менее, чем на 100%, но более, чем на 67%, и/или моложе возраста выхода на пенсию, считаются временно нетрудоспособными. Пособия этой группе нетрудоспособных выплачиваются Фондом Здоровья (Health Fund), в обязанности этого же фонда входит регулярное освидетельствование степени нетрудоспособности этой группы нетрудоспособных.

Инвалидам в возрасте 25 лет (с долей утраченного здоровья равной 100%) выплачивается пособие по инвалидности. Это пособие финансируется из средств пенсионного страхования впоследствии возмещаемых из центрального бюджета. Получателей такого пособия было 25 тыс. человек в 2000г. Пособие по уходу за инвалидом установлено и выплачивается местными органами власти. В июне 2001г. получателей такого пособия было около 29 тыс. человек. Оба вышеупомянутых пособия позволяют довести уровень жизни заявителя до уровня минимальной пенсии.

Пенсии

В Венгрии отношение численности пенсионеров к численности занятых выросло за 1990-1995г. с 46 до 75%. В то же время отношение пенсии к среднему доходу уменьшилось с 64 до 57%. Все это привело к реформированию распределительной пенсионной системы, которое было осуществлено в 1997г. (Palacios, Rocha 1997). В настоящее время пенсионная система состоит из трех уровней:

- Государственные распределительные пенсии
- Обязательный накопительный компонент
- Добровольные пенсии.

Был повышен пенсионный возраст с 60 до 62 лет для мужчин и с 55 до 60 для женщин. Для получения пенсии в полном размере необходимы 40 лет трудового стажа. При меньшем стаже размер пенсии пропорционально сокращается.

В 1998г. была создана система пособий престарелым. На них имеют право лица пенсионного возраста в случае, если их месячный по душевой доход (с учетом дохода супруга) меньше 80% минимальной пенсии. При предоставлении пособия

учитываются доходы членов домохозяйства, а размер пособия призван доводить эти доходы престарелого человека до уровня не ниже 80% минимальной пенсии. Если пенсионер одинок, то максимальный размер пособия может достигать 95% минимальной пенсии. Финансируется система пособий престарелым местными органами власти, в центральные органы власти возмещают затем до 70% расходов на пособия престарелым В 2001г. за пособием обратилось 7700 человек.

Пособие по безработице

Страхование по безработице распространяется на работников, проработавших по крайней мере 200 дней в течение четырех предшествующих безработице лет. Максимальный срок выплаты пособия по безработице – 9 месяцев. Каждые 5 отработанных дней дают право на получение пособия по безработице в течение одного дня. Размер пособия равен 65% среднего заработка, получавшегося теперешним безработным, но не ниже 90% минимальной пенсии по старости.

Те безработные, которым до пенсии осталось не более 5 лет, могут обратиться за предпенсионным пособием по безработице в размере 80% от минимальной пенсии. Пособие выплачивается центральным правительством из страховых взносов на страхование по безработице, собираемых Фондом Труда (Labor Fund). На страхование по безработице работодатели уплачивают 4,2% от фонда оплаты труда, работники - 1,5%.

До мая 2000г. после потери права на получение страхового пособия по безработице, безработный приобретает право на долгосрочное (до 2 лет) не страховое пособие по безработице в размере, доводящем доход в домохозяйстве, членом которого является безработный, до 80% минимальной пенсии на члена домохозяйства, если доход на члена домохозяйства ниже этого уровня. Не страховое пособие по безработице предоставляется местными органами власти на основе финансирования программы как местными, так и центральными органами власти. В мае 2000г. не страховое пособие по безработице было упразднено.

После потери права на получение пособий по безработице, безработный может обратиться за социальной помощью на основе проверки нуждаемости, организуемой местными органами власти.

Существует система общественных работ, в которых безработный может вовлекаться. Участие в общественных работах в течение года дает право на три месяца получения страхового пособия по безработице, финансируемое центральным правительством. Поэтому местные органы власти отдают предпочтение системе общественных работ как средству поддержания безработных.

На декабрь 2000г., по данным службы занятости, было зарегистрировано 372,4 тыс. безработных (Government of Hungary 2002).

Меры по поддержке семьи и детей

Таблица 4 - Меры по поддержке семьи и детей, финансируемые из средств центрального бюджета и социального страхования 1999-2000гг.

	1999	2000	2001
Семейное пособие, включая пособие на обучение	133,8	133,8	135,0
– Расходы, млрд. форинтов	5000	5000	5150
– Среднемесячный размер, форинтов	2230	2230	2200
– Число получателей, тыс. чел.			
Пособие по материнству			
– Расходы, млрд. форинтов	2,3	2,7	2,6
– Среднемесячный размер, форинтов	23025	24900	27465
– Число получателей, тыс. чел.	100	108	98
GYES			
– Расходы, млрд. форинтов	47,7	28,0	38,0
– Среднемесячный размер, форинтов	15350	16600	18310
– Число получателей, тыс. чел.	259	140	180
GYED			
– Расходы, млрд. форинтов		36,3	32,2
– Среднемесячный размер, форинтов		30000	36800
– Число получателей, тыс. чел.		100	74
GYET			
– Расходы, млрд. форинтов	11,2	12,9	13,1
– Среднемесячный размер, форинтов	15350	16600	18310
– Число получателей, тыс. чел.	60	65	62

Источник: Government of Hungary 2002.

Пособие по материнству выплачивается в размере 150% минимальной пенсии по старости, что составило в 2000г. 27465 форинтов. Страховое пособие по уходу за ребенком до двух лет (GYED) выплачивается застрахованным матерям в размере 65-75% их заработной платы. В 1996г. это пособие было упразднено. В январе 2000г. снова стало предоставляться матерям или отцам (но не обоим родителям сразу), которые уплачивали взносы на социальное страхование в течение по крайней мере 180 дней за 2 предшествующих страховому случаю года. Размер пособия равен 70% заработной платы родителя, но не выше двух минимальных заработных плат. Пособие облагается подоходным налогом. В 2000г. число получателей этого пособия составляло около 100 тыс. человек, средний размер пособия до вычета налогов был равен 33 тыс. форинтов в месяц. В 2001 г. размер пособия не превышал 80 тыс. форинтов.

Каждый родитель, в том числе и те матери, которые не работали и не уплачивали взносы на социальное страхование и, следовательно, не имеют право на страховое пособие по уходу за ребенком до двух лет, имеет право на нестраховое пособие по уходу за ребенком до трех лет в размере минимальной пенсии (GYES). Пособие предоставляется неработающему родителю, пока ребенку не исполнится 18 месяцев, по достижении ребенком этого возраста пособие может предоставляться работающему родителю, если продолжительность его работы не более 4 часов в день. В 1996-2000гг. семьи, получающие страховое пособие по уходу за ребенком до двух лет (GYED),

могли получать и не страховое пособие по уходу за ребенком до трех лет в размере минимальной пенсии (GYES).

Семьям с тремя и более детьми и доходом ниже определенного уровня выплачивается пособие многодетным семьям (GYET) в размере минимальной пенсии на семью. Раннее это пособие финансировали местные органы власти, теперь – центральные через региональные отделения Фонда Страхования Здоровья (Health Insurance Fund).

Таблица 5 - Расходы на меры по поддержке семьи и детей 1994-2000гг. , млрд. форинтов

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Семейное пособие	100,6	100,7	95,6	106,1	120,2	133,8	133,8
Пособие по беременности	8,3	8,9	8,3	6,0	7,2	7,8	7,5
Пособие при рождении ребенка			1,4	1,8	1,1	2,3	2,7
GYED	18,8	20,4	22,3	13,0	1,1		36,3
GYES	10,3	11,3	14,2	27,0	38,6	47,7	28,0
GYET	3,4	5,4	6,6	8,7	11,0	11,2	12,9
Регулярные пособия детям					25,7	31,5	36,0
Налоговые вычеты на детей						36,2	48,8
Пособие по материнству		2,1	1,1				
Итого	151,3	148,8	149,3	162,6	204,9	270,5	306,1

Источник: данные Министерства социальных дел. Цит. по World Bank 2001.

Семейные пособия в 1990г. были универсальными, не зависящими от материального положения семей. В 1996г. они становятся адресными, предоставляемыми на основе проверки нуждаемости, в декабре 1998г. – снова универсальными. В настоящее время это - универсальное пособие семьям с детьми до 16 лет (до 20 лет, если ребенок продолжает учиться после 16 лет в системе начального или общего образования). Размер его варьируется от 3800 форинтов в месяц на ребенка из семьи с одним ребенком до 6300 форинтов в месяц на ребенка из семьи с одним родителем и тремя детьми и 7500 форинтов в месяц на ребенка-инвалида в 2000г. В 2001г. это пособие варьировалось в пределах от 3800 до 10500 форинтов на ребенка в месяц в зависимости от числа детей в семье, типа семьи и состояния здоровья детей. Размер пособия определяется ежегодно Парламентом при утверждении Акта о бюджете (The Budget Act).

До 2001г. семья с детьми могла получать на ребенка (в зависимости от типа семьи и т.п.) около 84% минимальной заработной платы в качестве разных видов пособий семье и детям, с 2001г. эта сумма увеличилась с 40000 до 50000 форинтов, что, по мнению ряда исследователей может привести к снижению стимулов участия женщин в экономической активности, особенно женщин с низким уровнем образования и профессиональной квалификации (ILO 2003).

В 1990-е годы менялись подходы к определению семейных пособий, однако, тренд очевиден: расходы на семейные пособия в 1999-2000гг. сократились по сравнению с 1990г. практически наполовину, с 3,8% ВВП до 2,0% ВВП.

Таблица 6 - ВВП на душу населения, расходы на семейные пособия - всего и в % к ВВП, 1990-2000гг. (1990 – в форинтах)

	ВВП на душу населения	Семейные пособия в млрд. форинтов	Семейные пособия в % к ВВП
1990	201573	78,5	3,8
1991	177324	74,6	4,1
1992	171221	69,7	3,9
1993	169466	64,4	3,7
1994	176020	58,8	3,3
1995	177158	45,2	2,5
1996	176630	36,6	2,0
1997	185675	34,4	1,8
1998	192641	38,8	2,0
1999	200338	38,7	1,9
2000	201915	39,6	2,0

Источник: данные Центрального статистического агентства. Цит. по: ILO 2003.

Семьям с детьми может предоставляться пособие на обучение, если ребенок по возрасту не может быть предоставлено семейное пособие.

С 1999г. существуют налоговые льготы семьям с детьми. В 2000г. они составили от 2200 форинтов на ребенка в месяц для семей с одним ребенком до 3000 форинтов на ребенка в месяц для семей с тремя и более детьми и 3400 форинтов на ребенка-инвалида. Около 1млн. 70 тыс. налогоплательщиков (около 83% семей с детьми) воспользовались налоговыми льготами. Общая сумма предоставленных льгот составила в 2000г. около 45 млрд. форинтов. В 2001г. размеры налоговых льгот выросли для всех видов семей.

Жилищная субсидия является безвозмездной и предоставляется семьям с детьми и другими иждивенцами на строительство, покупку или расширение жилья.² Размер субсидии составляет:

- 200 тыс. форинтов, если в семье один ребенок
- 1 млн. форинтов на второго ребенка
- 1 млн. форинтов на третьего ребенка
- 200 тыс. форинтов на каждого следующего ребенка
- 30 тыс. форинтов на каждого другого иждивенца

Общий размер субсидии не должен превысить 65% стоимости жилья. Существуют и другие виды помощи семье в приобретении и строительстве жилья в виде ссуды займов.

Форма предоставления социальной защиты и помощи может быть разной: денежной, натуральной, в форме услуг. В денежной форме предоставляются пособие многодетным семьям (GYET), пособие престарелым, долгосрочное пособие по безработице, регулярная социальная помощь, помощь на жилье, помощь в оплате медицинских услуг, временная помощь, пособие на погребение. В натуральной форме предоставляется помощь на обучение, отопление, питание, проведение похорон и т.п.

² Постановление правительства 1/2000 (I.14.)

В форме услуг предоставляются питание, помощь на дому. Существуют специальные заведения для инвалидов и престарелых, дома временного пребывания и т.п.

3. Социальная помощь

Местные органы власти несут ответственность за организацию адресных программы социальной помощи. Существует законодательство обязывающее местные органы власти предоставлять такую помощь нуждающимся на основе понимания, что лучше всего определять нуждаемость и осуществлять мониторинг таких программ на местах.. Центральные органы власти оказывают финансовую поддержку для осуществления таких программ. Кроме того, местные органы власти могут осуществлять дополнительные программы, Финансируемые на 100% из местных бюджетов.

Таблица 7 - Социальные выплаты на местном уровне в 1997г.

	Число получателей, тыс. человек	Расходы на выплату, млн. форинтов
Все виды	2287	38391
Установленные на центральном уровне, финансируемые местными органами власти		
Регулярная социальная помощь	27	2691
Помощь в оплате медицинских услуг	24	2634
На жилье	296	3698
Временная помощь	1064	6131
Пособие на погребение	81	702
Похороны	5	171
Установленные на центральном уровне со-финансируемые местными и центральными органами власти		
Доплаты безработным	187	20841
Регулярные пособия детям	400	1090
Установленные на местном уровне, финансируемые местными органами власти	203	443

Источник: данные Министерства социальных дел. Цит. по: World Bank. 2001.

Таблица 8 - Социальные выплаты на местном уровне в 2000г.

	Среднемесячное число получателей, тыс. человек	Расходы на выплату, млрд. форинтов
Доплаты безработным	52,2	9,2
Регулярная социальная помощь	95,0	10,2
Пособия семьям	796,0	29,8
Пособие престарелым	7,7	1,2

Источник: Government of Hungary 2002.

Все семьи, у которых временные или продолжительные финансовые затруднения и которые не могут сами поправить свое материальное положение имеют право на

временную помощь. Местные органы власти ответственны за разработку критериев предоставления данной помощи и установление ее размера. Около 640 тыс. человек примерно 2 раза в год получают этот вид помощи.

Существует регулярное пособие детям, с 1 января 2001г. называемое «дополнительное семейное пособие». Это пособие на основе проверки нуждаемости предоставляется детям и подросткам до 25 лет из семей с подушевым доходом ниже минимальной пенсии. Учитывается также и размер собственности домохозяйства на основе специальной инструкции местных органов власти, согласно размер собственности на душу не может превышать определенного предела.

К собственности (имуществу) для целей предоставления данного пособия относятся:

- Недвижимость
- Транспортные средства
- Средства производства и орудия труда
- Права на финансовые ценности

чей по душевой размер превышает

- a) 25-кратный размер минимальной пенсии по старости для каждого вида собственности или
- b) 75-кратный размер минимальной пенсии по старости для всех вида собственности

При этом использование учитываемой собственности не должно ухудшать условия существования собственника активов. При учете собственности не учитываются:

- транспортные средства, используемые при физической нетрудоспособности
- недвижимость, где родитель, заботящийся о ребенке, живет постоянно.³

Пособие выплачивается местными органами власти из трансфертов центрального правительства. В 2001г. размер пособия составлял 4000 форинтов на ребенка в месяц. Число получателей в среднем за месяц в 1999г. составило 834,1 тыс. человек. Расходы на финансирование пособия в 1999г. составили 28 млрд. форинтов. В декабре 1999г. 37,9% несовершеннолетних получали регулярное пособие детям, а также 23,3 тыс. совершеннолетних студентов.

Единовременная выплата на ребенка в чрезвычайных обстоятельствах может быть предоставлена местными органами власти семьям с детьми в случае, если у данной семьи трудная жизненная ситуация или временная нехватка средств существования.⁴ Число получателей данной выплаты в денежной форме составило в 2000г. 321,5 тыс. человек при среднем размере выплаты на получателя 3474 форинта, число получателей выплаты в натуральной форме (обычно субсидируемое обучение, питание, предоставление учебников и других школьных материалов бесплатно) – 119,5 тыс. человек при среднем размере выплаты 2135 форинтов (Government of Hungary 2002). Финансирование этой выплаты целиком возложено на муниципалитеты.

³ Акт о защите детей: Акт № XXXI, Акт «О защите детей и установление опекунства», § 19. 1997.

⁴ Акт о защите детей: Акт № XXXI, Акт «О защите детей и установление опекунства», § 21. 1997.

Предоставление скидки (до 100%) в оплате питания в школе или детском саду также практикуется. Семьям с 3 и более детьми предоставляется 50% скидка на эти цели. В случае, если родитель (обычно отец) не способен предоставить ребенку после развода средства к адекватному существованию в таком размере, чтобы в той семье, где растет ребенок доход был не ниже трех минимальных пенсий на душу, органы опеки могут принять решение о необходимости авансировать недостающие средства на содержание ребенка. На конец 2000г. предоставлялось таких авансов 5,6 тыс. детей. За 2000г. на эти цели было затрачено 217,2 тыс. форинтов.

Законодательством предусматривается предоставление пособия на приобретение жилья⁵ для молодежи, бывшей в течение по крайней мере в течение 2 лет на государственном обеспечении и достигшей возраста прекращения предоставления им этого обеспечения (18-24 года) при условии, что размеры принадлежащих им денег или собственности не превышают пятидесятикратного размера минимальной пенсии по старости. При этом не должны учитываться сбережения, созданные на заработанные средства. Если государственное обеспечение предоставлялось молодому человеку менее 2 лет, то пособие на приобретение жилья должно быть предоставлено если у молодого человека нет родителей или опекунов.

Пособие может быть использовано на приобретение участка для строительства жилья, квартиры, дома, строительство, ремонт, перестройку жилья, выплату ссуды, выданной финансовым институтом на строительство или приобретение жилья. Предоставление пособия организовано по заявительному принципу. Размер его зависит от длительности предоставленного заявителю государственного обеспечения и материальных условий заявителя и составляет от 20-кратного до 50-кратного размера минимальной пенсии. В 2000г. 353 молодых человека получили данное пособие. Общая сумма средств на данное пособие составила около 210 тыс. форинтов.

Если рассматривать все виды социальной помощи в целом, то около 70% текущих расходов местных органов власти финансируются путем предоставления им центральным правительством специальных трансфертов по нормативному принципу. Так называемый социальный норматив, например, рассчитывается с учетом числа престарелых, безработных и детей в конкретных населенных пунктах. Норматив по начальной школе учитывает число учеников начальной школы. На основе нормативов покрываются не все расходы местных органов власти. Такой подход должен стимулировать инициативы местных органов власти по поиску ресурсов на вышеуказанные цели (Fox 1998).

В Венгрии 3200 местных органов власти. Ситуация в регионах очень разная, количество и финансирование программ социальной помощи также сильно варьируется по регионам. В наиболее бедных регионах не хватает средств на помощь нуждающимся.

За 1992-1996 гг. количество средств, выделяемых на социальную помощь в номинальном выражении выросло на 82%. В реальном выражении тренд был обратным: в 1996 г. на социальную помощь было выделено 79% средств от уровня 1992г. Но так как реальные доходы домохозяйств за этот период сократились, доля

⁵ Акт о защите детей: Акт № XXXI, Акт «О защите детей и установление опекунов», § 25-27.1997.

социальной помощи в доходах домохозяйств практически не изменилась и составляет немногим менее 1% от доходов домохозяйств.

Таблица 9 - Основные денежные социальные выплаты в 1992-1996гг.

	1992	1993	1994	1995	1996
Млрд. форинтов	92	109	111	102	96
Семейное пособие	48	59	52	50	47
Пособие по безработице	315	393	477	553	634
Пенсии	18	22	25	29	33
Социальная помощь	474	583	665	734	810
Итого	2051	2351	2889	3560	4366
Номинальные изменения, 1992=100					
Семейное пособие	100	119	120	111	104
Пособие по безработице	100	122	108	104	98
Пенсии	100	125	152	176	201
Социальная помощь	100	122	136	159	182
Итого	100	123	141	155	171
Реальные изменения, 1992=100					
Семейное пособие	100	97	83	59	45
Пособие по безработице	100	100	74	56	42
Пенсии	100	102	104	94	87
Социальная помощь	100	99	93	85	79
Итого	100	101	97	83	74
Доля в доходах домохозяйств, %					
Семейное пособие	4,5	4,6	3,8	2,9	2,2
Пособие по безработице	2,4	2,5	1,8	1,4	1,1
Пенсии	15,4	16,7	16,5	15,5	14,5
Социальная помощь	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8
Итого	23,1	24,8	23,0	20,6	18,6

Источник: World Bank 2001.

Влияние социальной помощи на бедность очень незначительно: если из доходов домохозяйств вычесть социальную помощь, то уровень бедности повысится очень незначительно (Sipos, Tóth 1998). Во многом данная ситуация наблюдается потому, что значимость программ социальной помощи, как указывалось выше, очень мала. Но, видимо, может идти речь и о необходимости анализа эффективности организации системы проверки нуждаемости и повышения адресности социальной помощи.

Некоторые исследователи считают, что социальная помощь в Венгрии достаточно эффективна по сравнению с ситуацией в других переходных экономиках: большая часть средств социальной помощи достается 10% беднейших домохозяйств и дефицит их бедности сокращается значительно.

Тем не менее, видимо, все-таки рано говорить о том, что предоставление социальной помощи в Венгрии осуществляется очень эффективно: доля домохозяйств получающих

социальную помощь составляет 24% от всех домохозяйств, и в то же время 23% небедных домохозяйств тоже получали какие-то виды социальной помощи.

В 1997 году около 6% домохозяйств получали социальную помощь согласно данным обследования домохозяйств Центрального статистического агентства. Каждый потраченный на цели социальной помощи 1 млн. форинтов достиг 25,7 бедных получателей, выводя из бедности 6,2 получателя (World Bank 2001). Это очень неплохой результат по сравнению с другими видами социальных трансфертов. Но если рассмотреть другой показатель, а именно, доля ожидаемых бедных домохозяйств-реципиентов, выводимых за черту бедности с помощью социальной помощи, то тогда место социальной помощи в системе социальной защиты становится одним из самых незначительных. Только 4,5% бедных домохозяйств может быть выведено за черту бедности за счет социальной помощи (для сравнения: с помощью семейного пособия за черту бедности может быть выведено 31,2% бедных домохозяйств-получателей, с помощью не страхового пособия по уходу за ребенком до трех лет - 14,4% бедных домохозяйств-получателей). Как отмечалось выше, в значительной степени такая ситуация складывается из-за небольшого размера социальной помощи.

4. Заключение

Система социальной защиты в Венгрии покрывает собой основные социальные риски и включает в себя охрану здоровья населения, выплаты по инвалидности и по старости, пособия по безработице, а также различные меры по поддержке семьи и детей.

Система социальной помощи в Венгрии представляет собой целый ряд различных видов помощи нуждающимся. Среди них регулярное пособие детям, единовременная выплата на ребенка в чрезвычайных обстоятельствах, пособия на приобретение жилья, пособие престарелым и другие. До недавнего времени семейное пособие также было адресным.

Часть программ социальной помощи финансируется центральным правительством, часть местными органами власти, значительная часть расходов на социальную помощь финансируется путем предоставления центральным правительством местным органам власти специальных трансфертов.

Интересным представляется, что в качестве линии бедности, с которой сравнивается материальное положение обращающихся за помощью, является минимальная пенсия (или доля минимальной пенсии), а не прожиточный минимум. Для целей определения нуждаемости учитываются не только текущие доходы семьи, но и некоторые виды активов, такие как недвижимость, транспортные средства, средства производства, орудия труда, права на финансовые ценности.

Существуют различные оценки эффективности социальной помощи в Венгрии: на фоне других переходных экономик социальная помощь в Венгрии оказывается довольно эффективной, хотя, как было показано выше, есть еще над чем работать для того, чтобы ошибки включения были ниже, а степень влияния социальной помощи на материальное положение нуждающихся – выше.

5. Перечень законодательных документов

- Акт о помощи семьям: Акт № LXXXIV, «О помощи семьям», 1998.
- Акт о защите детей: Акт № XXXI, Акт «О защите детей и установление опекуинства», 1997.
- Конституция: Закон № XX «О Конституции Венгерской Республики», 1949.
- Постановление Правительства 1/2000 (I.14.)
- Акт по Страхованию Здоровья: Акт № LXXXIII, Акт «О медицинском обеспечении», 1997
- Акт о социальной защите: Закон № LXXX, «О доступе к системе социальной защиты и личной пенсии и о предоставлении дополнительных услуг», 1997.

6. Литература

Fox, W. 1998. "Local Government Finance in Hungary".

Government of Hungary. 2002. "First report on the implementation of the European Social Charter submitted by the Government of Hungary (for the period 1 January 1999 to 31 December 2000: Articles 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 11, 13, 14, 16 and 17)". CYCLE XVI-2. RAP/Cha/HU/I (2002). Org. Eng.

ILO. 2002. "Combating Poverty and Social Exclusion". Volume 1. A Case Study. Central and Eastern European Team.

- 2003. "The Gender Dimensions of Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland". Subregional office for Central Eastern Europe. Budapest.

Palacios, R., Rocha, R. 1997. "The Hungarian Pension System in Transition". Discussion Paper No. 9805. World Bank.

Sipos, S., Tĕth, I. 1998. "Poverty Alleviation: Social Assistance and Family Benefits", in *Public Finance Reform During the Transition: The Experience of Hungary*. World Bank.

UNDP in cooperation with the Institute of World Economics of the Hungarian Academy of Sciences. 1999. "Hungary: Human Development Report".

World Bank. 1996. "Hungary: Poverty and Social Transfers. A World Bank Country Study".

- 2001. "Hungary Long-Term Poverty, Social Protection, and the Labor Market". Report No. 20645-HU. April.