

**Counterpart International, Inc./ LIESAP**

**Центр стратегических исследований и реформ (CISR)**

**Оценка эффективности социальной помощи  
некоторым категориям населения  
посредством программы адресных компенсаций**

**Исследование проведено при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (Counterpart International, Inc./Low-Income Energy and Social Assistance Project). Оценки, выраженные далее, принадлежат авторам и ни в коей мере не отражают позицию Агентства США или государственных структур.**

**Кишинев, январь 2003**

# Содержание

Резюме .....	3
Введение .....	5
<b>1. Проблемы социальной помощи в переходной экономике</b>	
1.1. Социальная помощь в Молдове – основные черты и финансовое обеспечение .....	5
1.2. Оплата коммунальных услуг – тяжкое бремя для населения ....	12
<b>2. Опыт 90-х гг. по улучшению механизма социальной помощи населению Молдовы по оплате коммунальных услуг</b>	
2.1. Первоначальные попытки государства по решению проблемы (1997-1999 гг.) .....	14
2.2. Переход от системы льгот к системе адресных социальных компенсаций (2000 г.) .....	19
<b>3. Аргументы в пользу совершенствования системы социальной помощи посредством перехода от принципа категоричности к принципу нуждаемости</b>	
3.1. Критическая оценка существующего порядка назначения и выплаты целевых социальных компенсаций .....	22
3.2. Сопоставление уровня и структуры доходов получателей адресных компенсаций и всего населения на базе обследования бюджетов домашних хозяйств .....	24
3.3. Необходимость совершенствования системы социальной помощи в контексте Стратегии сокращения бедности .....	30
Заключение .....	35
Литература .....	41
Приложение. Адресные социальные компенсации: социологическое исследование (октябрь 2002 г.) .....	42

## Резюме

Ориентация социальной помощи на наиболее уязвимые группы населения является одной из основных проблем реформ в странах переходной экономики. Республика Молдова – показательный пример страны, вынужденной создавать систему социальной помощи при жестких бюджетных ограничениях, в условиях затянувшейся экономической депрессии и расширения зоны бедности.

В данном исследовании предпринята попытка оценить, насколько в стране эффективно обеспечивается ориентация социальной помощи на действительно нуждающиеся слои населения; при этом, использованы официальные источники информации, результаты социологического исследования в рамках контингента получателей адресных социальных компенсаций и данные обследования бюджетов домашних хозяйств.

Особое внимание уделено выявлению эффективности социальной помощи населению посредством программы целевых социальных компенсаций (USAID/LIESAP).

Рассматриваются аргументы в пользу необходимости дальнейшего совершенствования системы социальной помощи в контексте Национальной стратегии сокращения бедности.

## Введение

В Республике Молдова, как и большинству постсоветских стран, оказавшихся в переходный период в состоянии экономического кризиса, сокращения доходов населения и занятости, расширение зоны бедности стало массовым и длительным явлением. Эти обстоятельства вынудили Парламент и Правительство страны пересмотреть унаследованную от прошлого систему социальной помощи населению. К сожалению, эти действия были предприняты в условиях бюджетной напряженности и резкого недостатка финансовых средств. Поэтому, ориентация весьма ограниченных ресурсов на поддержку самых нуждающихся стала главной задачей реформирования системы социальной помощи.

С середины 90-х годов в Молдове осуществляется – через совершенствование законодательства и соответствующих институтов – реформа системы социальной помощи нуждающемуся в этом населению. В настоящее время она включает различные виды социальных гарантий, целевых компенсаций, поддержки учреждений, ориентированных на нужды инвалидов, пенсионеров и детей, социальных услуг нетрудоспособным лицам, и материальной помощи, финансируемых из различных источников, включая средства из фонда социальной поддержки населения и благотворительной помощи.

Наряду с ресурсами государства, на цели социальной поддержки используются также средства, предоставляемые международными организациями и странами-донорами. Правительство Соединенных Штатов Америки, действуя через Агентство США по международному развитию (USAID), заключило в сентябре 2001 г. соглашение с Правительством Республики Молдова о сотрудничестве в реализации Проекта оказания помощи в оплате электроэнергии и социальной помощи слоям с низким уровнем дохода (Counterpart International, Inc/ LIESAP). Наряду с консультационными услугами и техническим переоснащением Национальной кассы социального страхования и ее

территориальных структур проектом предусмотрено финансовое покрытие затрат на выплату адресных компенсаций определенным категориям населения, имеющих право на их получение в соответствии с законом «Об особой социальной защите некоторых категорий населения» №933-XIV от 14 апреля 2000 г. и постановлением Правительства «Об адресных компенсациях для некоторых категорий населения» №761 от 31 июля 2000 г.

Настоящее исследование проведено по инициативе проекта Counterpart International, Inc/ LIESAP в целях оценки эффективности существующей с 2000 года системы адресных социальных компенсаций некоторым категориям населения (около 250 тыс. получателей целевых компенсаций) и выявления возможных направлений ее совершенствования.

В соответствии с программой исследования оно выполнено в два последовательных этапа:

- Анализ на основе социологического опроса в рамках контингента бенефициаров компенсаций с целью получения непосредственно от них информации как о существующих процедурах назначения и выплаты социальных компенсаций, условиях их жизни и доходах, так и предложений по дальнейшему совершенствованию системы социальной помощи;
- Исследование, основанное на официальных источниках информации (Министерство труда и социальной защиты, Национальная касса социального страхования, Министерство экономики, Министерство финансов) и на данных обследования бюджетов домашних хозяйств с целью сопоставления нуждаемости, уровня и структуры доходов получателей адресных компенсаций и всего населения с тем, чтобы выявить существующие проблемы и предложения для принятия политических решений.

Структура работы следующая: Раздел 1 рассматривает основные черты действующей системы социальной помощи, ее организацию и финансирование; показано, почему именно плата за коммунальные услуги является наиболее критической статьей расходов населения в условиях роста тарифов и низких доходов. Раздел 2 анализирует эффективность действий, предпринимавшихся Правительством в 90-е гг. в связи с многократным удорожанием энергоресурсов, а также его ориентацией на отказ от системы льгот в пользу программы адресных компенсаций. В Разделе 3 предпринята попытка дать критическую оценку существующего порядка назначения и выплаты компенсаций, проведено сравнение уровня и структуры доходов получателей адресных компенсаций и всего населения. Обоснована необходимость совершенствования системы социальной помощи в процессе реализации Стратегии сокращения бедности. В Заключении рассмотрен ряд дискуссионных вопросов оказания социальной помощи и возможных изменений в этой сфере.

Методология и организация исследования координировались заказчиком – проектом Counterpart/ LIESAP. Исследование проведено в октябре – декабре 2002 г.

*Исполнители:* Анатолий Гудым, Джордже Балан, Анатол Букаткэ, Андрей Цуркан (CISR), Анатол Рожко, Елена Горелова (Институт экономических исследований Академии наук Республики Молдова), Валентин Цуркан и Ион Жигэу (Молдавский государственный университет).

# 1. Проблемы социальной помощи в переходной экономике

## 1.1. Социальная помощь в Молдове – основные черты и финансовое обеспечение

Переход к рыночной экономике и ошибки в осуществлении реформ значительно осложнили социально-экономическое положение населения Республики Молдова. Можно выделить две наиболее значимые тенденции, развитие которых, в конечном счете, определило нынешнюю ситуацию в области материального обеспечения граждан:

- существенное сокращение реальных доходов основной массы населения, особенно традиционных видов доходов – заработной платы и пенсий; главную роль здесь сыграл долговременный кризис в экономике, результировавшийся в трехкратном снижении объемов ВВП и крупномасштабной безработице;
- быстрая и неоправданно значительная подоходная дифференциация населения, чему причиной – ошибки в реформах и слабость государства как субъекта социальной защиты, что привело к большим различиям в оплате труда по секторам экономики, в доходах жителей больших, малых городов и сел, и появлению у граждан новых значимых доходов, нередко имеющих нелегитимную основу.

Следствием явилось возникновение несвойственного прошлому периоду явления – бедности, превратившейся в фундаментальную социально-экономическую проблему, острота которой все еще сохраняется, несмотря на возобновление с 2000 года роста экономики.

В результате, нынешняя ситуация в социальной сфере Молдовы характеризуется как ростом масштабов негативных социальных явлений, корнями уходящих в предшествующие годы (инвалидность, алкоголизм, травматизм и др.), так и развитием новых процессов – массовой бедности, безработицы, детской беспризорности, вынужденной миграции и т.д. Все это объективно способствовало резкому увеличению численности населения, нуждающегося в социальной поддержке. В то же время существенно сузилась сфера реализации социальных функций работодателей и профсоюзов; снизилась их ответственность за выполнение таких функций.

В этих условиях деятельность государства в области социальной защиты населения приобретает исключительно важное значение. Положение усугубляет, однако, то обстоятельство, что *действующие в Молдове законодательные акты определяют в качестве субъекта социальной защиты только государство* в лице органов исполнительной власти. Участие иных субъектов (работодателей, самих граждан, неправительственных организаций), как правило, не предусматривается. Такой подход ставит перед государством задачи, сложность и масштабность которых несопоставимы с имеющимися в его распоряжении ресурсами.

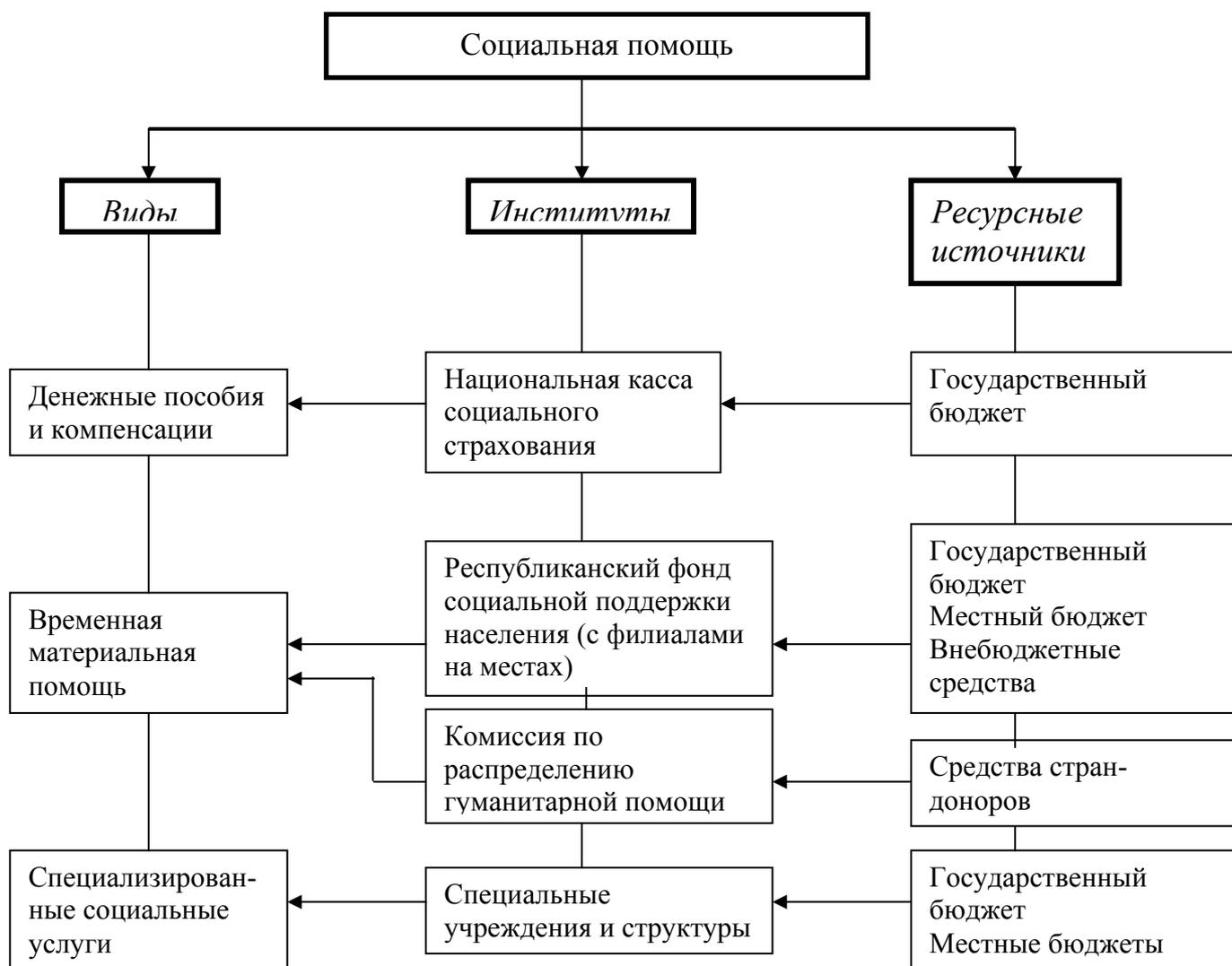
В результате, объемы и темпы роста социальных обязательств государства стали заметно опережать его финансовые возможности, что привело, по крайней мере, к четырем видам последствий:

- *политическим*, обусловленным дискредитацией государства в связи с невыполнением им гарантий по социальной защите населения;

- *финансовым*, связанным с отвлечением значительных денежных ресурсов государства, осложняющим создание предпосылок экономического роста, и их крайне неэффективным использованием;
- *социально-экономическим*, обусловленным отсутствием реально ощутимого влияния результатов деятельности системы социальной защиты на уровень жизни нуждающегося населения;
- *социально-психологическим*, вызванным усилением социального иждивенчества, социальной апатии и маргинализации общества.

Сложившаяся социально-экономическая ситуация потребовала адекватных действий, направленных на поддержку наиболее уязвимых слоев населения. С этой целью предпринимались меры по реформированию системы оказания социальной помощи (см. схему 1).

**Схема 1. Система социальной помощи населению Республики Молдова**



В схеме отражены только те элементы социальной помощи, которые управляются и регламентируются государством. В данной области участвуют также различные фонды, благотворительные организации, экономические агенты, выделяющие средства на социальную помощь, однако информация об их деятельности

не обобщается, в силу чего оценка их вклада в формирование общенациональной системы социальной помощи пока затруднена.

Социальная помощь населению Республики Молдова в настоящее время оказывается в следующих видах:

- a) *денежные пособия и компенсации* - социальные пенсии детям-инвалидам, инвалидам с детства, по случаю потери кормильца; пособия на детей; пособия участникам и инвалидам войны; компенсации и материальная помощь лицам, пострадавшим вследствие аварии на Чернобыльской АЭС; адресные компенсации по оплате коммунальных услуг; компенсация транспортных расходов лиц с функциональными нарушениями. Финансирование осуществляется из государственного бюджета – выделенные средства поступают в виде трансфертов в бюджет государственного социального страхования. Данные средства аккумулируются в Фонде пенсий и пособий и в Фонде защиты семьи, которые являются составными частями бюджета государственного страхования, вместе со средствами, поступающими от социального страхования. Расходование этих средств в виде денежных пособий и компенсаций осуществляется в соответствии с действующими законами и другими нормативными актами, регламентирующими денежную помощь различным категориям граждан;
- b) *материальная помощь* осуществляется в виде временной помощи (натуральной и частично денежной) особо нуждающимся гражданам – одиноким старикам, многодетным семьям, инвалидам и др. Финансовые средства на материальную помощь формируются из государственного и местных бюджетов, а также внебюджетных источников и аккумулируются во внебюджетном Республиканском фонде социальной поддержки населения, имеющем филиалы на местах. Материальная помощь оказывается на основе тестирования обращающихся граждан. Другим видом материальной помощи является гуманитарная помощь иностранных доноров, администрируемая правительственной комиссией и комиссиями на местах. Она направляется малообеспеченным гражданам (без тестирования их доходов) и государственным учреждениям, оказывающим социальные услуги (больницам, школам, домам-интернатам и т.д.). Получение гуманитарной помощи осуществляется в соответствии с двусторонними договорами. В области предоставления и распределения гуманитарной помощи имеется ряд проблем, связанных с финансированием расходов по ее транспортировке и хранению, стоимостной оценкой объемов помощи, определением полномочий государственных и негосударственных структур в ее распределении и получении, с порядком распределения, адресностью и др.;
- c) *специализированные социальные услуги* предоставляются учреждениями социального типа инвалидам, престарелым, лицам с психическими заболеваниями. Эти учреждения (дома-интернаты для умственно-отсталых детей, республиканские центры реабилитации инвалидов, ветеранов и пенсионеров, психоневрологические интернаты) финансируются из государственного и местных бюджетов. Другие виды социальных услуг направлены на помощь одиноким старикам, нуждающимся в уходе, на организацию бесплатных столовых и др. Они финансируются, в основном, за счет бюджетных ресурсов и частично – с использованием средств экономических агентов и неправительственных структур.

В 90-е годы основные изменения в организации социальной помощи выразились в следующем:

- расширился набор видов помощи; они стали более разнообразными, наряду с традиционными, появились новые (временная материальная помощь в денежной и натуральной форме, услуги бесплатных столовых и др.);
- появились новые институциональные структуры, обеспечивающие предоставление социальной помощи (Республиканский фонд социальной поддержки населения с филиалами на местах, Государственная комиссия по распределению гуманитарной помощи при Правительстве РМ);
- расширились функции государственных территориальных структур по оказанию помощи социально-уязвимым группам населения (помощь одиноким пожилым лицам со стороны отделов социального обслуживания).

Важно то, что *новые виды и институты социальной помощи направлены на индивидуализацию помощи*, что является позитивным и соответствует главной цели реформирования системы – *направление помощи наиболее нуждающимся и неспособным справиться с критической жизненной ситуацией*.

Вместе с тем, доля новых видов социальной помощи и структур по их оказанию пока незначительна, в немалой части они финансируются из негосударственных источников за счет средств иностранных доноров, экономических агентов, неправительственных организаций (бесплатные столовые, временная материальная помощь). Согласно данным «Ежегодного социального отчета. 2001 г.» (Министерство труда и социальной защиты РМ), общий объем средств, направленных на социальную помощь населению (без гуманитарной помощи), составил 374,7 млн. леев (*табл. 1*). Расходы по оказанию новых видов помощи (временная материальная помощь, услуги по уходу за престарелыми людьми на дому, столовые социальной помощи) составили 18,6 млн. леев, или около 5% расходов государства по оказанию социальной помощи.

Не умаляя роли новых видов социальной помощи и услуг специализированных социальных учреждений, отметим, что и *в перспективе, как и сейчас главное место в системе социальной помощи населению будут занимать уже апробированные ее виды – денежные пособия и компенсации*. Сейчас их получает достаточно большое количество граждан, на их финансирование направляется основная часть средств, выделяемых на нужды социальной помощи (в 2001 году – 255,5 млн. леев, или почти 70% всех средств).

**Таблица 1. Распределение государственных расходов по видам социальной помощи в 2001 году**

	<i>Расходы</i>	
	<i>млн. леев</i>	<i>в % к итогу</i>
<b>Социальная помощь – всего</b>	374,7	100,0
в том числе:		
• денежные пособия и компенсации*	255,5	68,2
• временная материальная помощь	16,4	4,4
• услуги социальных учреждений и обеспечение инвалидов протезами	90,1	24,0
• услуги по уходу за престарелыми людьми	2,2	0,6
• услуги по восстановлению здоровья и санаторно-курортному лечению	10,5	2,8
• столовые социальной помощи	0.0	0.0

\* без расходов по администрированию.

Источник: «Ежегодный социальный отчет. 2001 г.»

Ныне действующая практика предоставления денежных пособий и компенсаций характеризуется рядом проблем, главными из которых являются:

- *отсутствие специального бюджета* (суммы пособий и компенсаций, предоставляемых в виде социальной помощи, включаются в бюджет государственного социального страхования);
- *неустойчивое финансирование* – чрезмерно большие колебания размеров годовых ассигнований на эти цели;
- *категорийный подход* при назначении большинства пособий и компенсаций.

На первый взгляд, среди этих проблем преобладают финансовые. Однако именно они вполне адекватно отражают состояние и недостатки в организации социальной помощи в целом.

В настоящее время суммы пособий и компенсаций, предоставляемых по линии социальной помощи, включаются в бюджет государственного социального страхования. Так, в Фонде пенсий и пособий аккумулируются ежемесячные государственные пособия инвалидам войны, участникам второй мировой войны и их семьям, адресные компенсации по оплате коммунальных услуг, компенсации и материальная помощь участникам ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и др. Общая величина этих социальных выплат составит в 2002 году почти  $\frac{1}{4}$  всех выплат, производимых из Фонда пенсий и пособий (23% бюджета, утвержденного на 2002 год бюджета). Через Фонд защиты семей с детьми осуществляется выплата единовременных пособий при рождении ребенка и пособий на детей для незастрахованных лиц, которые образуют основную часть ресурсов данного фонда (62% в 2002г.). В целом выплаты по линии социальной помощи составят 20% всех социальных выплат, производимых из бюджета социального страхования 2002 года.

Неразделенность бюджетов социального страхования и социальной помощи препятствует развитию обеих этих систем, призванных выполнять совершенно разные функции:

- система социального страхования должна осуществлять страхование граждан, аккумулировать страховые взносы и обеспечивать соответствующие выплаты при наступлении того или иного страхового случая (старость, нетрудоспособность, материнство, безработица, смерть)
- система социальной помощи призвана обеспечивать поддержку (денежную, материальную, в виде специальных социальных услуг) самых бедных и уязвимых групп населения, которые не могут самостоятельно преодолеть критические жизненные ситуации.

Системы социального страхования и социальной помощи априори должны действовать на разных принципах и использовать разные механизмы. Существование единого бюджета приводит к тому, что в отдельных случаях принципы и механизмы социального страхования автоматически применяются в области оказания социальной помощи. Так, из средств, предназначенных для социальной помощи, выплачиваются такие же виды пособий, какие назначаются и выплачиваются в системе социального страхования, - единовременные пособия при рождении ребенка и ежемесячные пособия по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет (без тестирования доходов семей). На выплату указанных пособий направляется 24% всех средств Фонда защиты семей с детьми (согласно бюджета Фонда на 2002 г.). Правда, размер данных пособий для незастрахованных граждан меньше, чем для застрахованных. Но возникает вопрос о рациональности, эффективности применения данных видов пособий в системе социальной помощи, критериях определения их размеров и степени адресности. Эти

вопросы останутся открытыми и впредь, пока не произойдет разделение бюджетов и систем страхования и социальной помощи.

По нашему мнению, отсутствие отдельного бюджета системы социальной помощи препятствует:

- обоснованному определению размера потребностей в необходимых денежных ресурсах;
- выделению контингентов лиц, действительно нуждающихся в финансовой помощи, созданию и ведению соответствующего регистра;
- рационализации видов пособий и компенсаций, форм и сроков их предоставления;
- прозрачному и эффективному администрированию всего процесса предоставления финансовой помощи.

Бюджетная несамостоятельность системы социальной помощи весьма негативно отражается на объемах и устойчивости ее финансирования со стороны государства. В течение последнего пятилетия объемы годового финансирования были подвержены значительным колебаниям: так, если в 1998 г. по сравнению с 1997 г. он сократился в 2,2 раза, то в 2000 г. по сравнению с 1999 г. он, напротив, в 2,7 раза возрос (табл. 2). Такие колебания невозможно объяснить только нестабильностью общей социально-экономической ситуации в стране. Немаловажно, что и доля государственных расходов на социальную помощь населению в ВВП тоже ощутимо менялась – от 3,4% в 1997 году до 1,0% в 1999 году. Заметим, что в 2000 г. и 2001 г. также не отмечено положительной динамики размеров и доли этих государственных расходов в ВВП, хотя в эти годы статистика уже фиксировала начало экономического подъема в стране.

**Таблица 2. Государственные расходы по оказанию финансовой помощи населению (трансферты в бюджет обязательного социального страхования)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002, утвержд.
Расходы* – всего, млн. леев	305,5	136,9	124,8	334,5	300,5	392,3
Расходы – всего, млн. долл. США	66,4	25,4	11,9	27,0	23,3	29,1
Расходы в % к ВВП	3,4	1,5	1,0	2,1	1,6	1,7
Индекс реальных расходов, в % к предыдущему году**	рост 10,4 раза	41,5	65,6	рост 2,0 раза	81,7	118,7

\* включают также административные расходы

\*\* с учетом инфляции

Источник: «Ежегодный социальный отчет. 2001 г.»; «Закон о государственном бюджете на 2002 г.»; «Республика Молдова в цифрах. 2001 г.» (Департамент статистики и социологии РМ).

К сожалению, в эти годы реальное содержание объемов ассигнований на выплату пособий и компенсаций также имело тенденцию к сокращению. В этих условиях они не могли в полной мере выполнять роль социальных амортизаторов. Однако проблема заключается не только в нехватке бюджетных средств, но и в рациональности их использования.

Предоставление социальной помощи регламентируется рядом законов, постановлений правительства и подзаконных нормативных актов, которые время от времени изменяются и дополняются. Их полная и одновременная реализация пока не может быть обеспечена финансовыми ресурсами государства. В этом одна из причин того, что планирование расходов по оказанию социальной помощи населению базируется не на четко обоснованных потребностях действительно нуждающихся граждан, а на категориальных социальных программах.

Так, в Законе о государственном бюджете на 2003 г. отмечено, что «при разработке бюджета по программам акцент был сделан на государственной защите социально-уязвимых слоев населения», что «объем бюджета по данному разделу продиктован особым вниманием в области улучшения социальной защиты населения и снижения уровня бедности». При этом, финансирование мероприятий по данному разделу госбюджета распространяется также и на программы, не имеющие отношения к социальной защите населения - «Надбавки к пенсиям за особые заслуги перед государством», «Пенсии депутатам Парламента, членам Правительства и государственным служащим». Полагаем, что эти программы должны финансироваться по другим разделам госбюджета.

*Все бюджетные программы социальной помощи традиционно являются категорийными* (за исключением программы пособий на детей в возрасте 1,5 - 1,6 лет, предусматривающей тестирование доходов семей). *И самая дорогостоящая из них – это программа адресных компенсаций для оплаты коммунальных услуг* (54% всех государственных расходов по оказанию социальной финансовой помощи, предусмотренных в 2002 г. и 53% - по проекту на 2003 г.). Отметим, что ряду категорий получателей адресных компенсаций оказывается финансовая помощь и в рамках других программ, предусматривающих выплату пособий участникам войны, лицам, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС и др. Следует учитывать также, что некоторые категории граждан, в т.ч. получателей компенсаций, имеют определенные налоговые льготы (табл. 3).

**Таблица 3. Некоторые категории получателей адресных компенсаций, которым предоставляются другие виды денежной помощи и налоговые льготы**

<i>Категории получателей адресных компенсаций</i>	<i>Пособия и компенсации</i>	<i>Налоговые льготы</i>
Инвалиды войны	ежемесячное государственное пособие	освобождены от уплаты земельного налога и налога на недвижимое имущество имеют льготы по уплате подоходного налога с физических лиц
Инвалиды вследствие аварии на Чернобыльской АЭС	ежегодная единовременная материальная помощь на лечение единовременная компенсация за ущерб, нанесенный здоровью	освобождены от уплаты земельного налога и налога на недвижимое имущество имеют льготы по уплате подоходного налога с физических лиц
Участники второй мировой войны и их жены (мужья)	ежемесячное государственное пособие	
Семьи с 4-мя и более детьми	ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 1,5 лет ежемесячное пособие на детей 1,5 – 16 лет (на основе тестирования доходов)	
Семьи лиц, умерших вследствие участия в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС	ежемесячная компенсация нетрудоспособным членам семьи ежегодная единовременная материальная помощь детям	освобождены от уплаты земельного налога и налога на недвижимое имущество
Одинокие пенсионеры		освобождены от уплаты земельного налога и налога на недвижимое имущество

При такой ситуации весьма трудно реально оценить суммарный объем и эффективность социальной помощи, получаемой конкретными категориями граждан (в

том числе получателями адресных компенсаций) из всех источников и от разных структур. Положение усугубляется тем, что необходимая для анализа информация рассредоточена по разным ведомствам и организациям. Правомерен поэтому вывод о том, что нынешняя организация социальной помощи в стране не вполне обладает системностью:

- *отсутствует консолидированная нормативно-правовая база* (социальная помощь регламентируется множеством не связанных между собой законов, постановлений и других нормативных актов, ориентированных на различные категории граждан);
- *объем выделяемых государством средств нестабилен*, планирование данных средств осуществляется путем суммирования расходов по отдельным программам социальной поддержки разных категорий граждан;
- *отсутствует самостоятельный финансовый бюджет социальной помощи*, соответствующие расходы и выплаты осуществляются через бюджет принципиально иной системы – социального страхования;
- не разработаны и, соответственно, *не применяются критерии нуждаемости*, эффективность используемого категорийного подхода не анализируется;
- *структуры и организации*, участвующие в оказании социальной помощи, в ряде случаев *действуют автономно, не согласовывая предпринимаемые меры*.

Исходя из этих обстоятельств, создание эффективной и прозрачной системы социальной помощи должно рассматриваться Правительством в качестве одного из важнейших направлений совершенствования социальной политики.

## 1.2. Оплата коммунальных услуг – тяжкое бремя для населения

С начала 90-х гг. жизнь населения Молдовы отмечена резким ростом цен на энергоносители, потребность страны, в которых практически полностью покрывается за счет импорта. Ранее цены на энергоносители в республике были значительно ниже мирового уровня (из-за вхождения экономики страны в единый народнохозяйственный комплекс СССР, обеспечивавшего доступ к дешевым энергетическим ресурсам). Нынешние цены на них в Молдове приближаются к уровню мировых рыночных цен, причем темпы их роста значительно превышают те, что пережили экономически развитые страны в ходе нефтяных кризисов в 1973-1974 гг. и 1979-1980 гг.

Эти процессы повлекли неминуемое повышение тарифов на оказываемые населению жилищно-коммунальные услуги. За 1995-2002 гг. они выросли на природный газ в 3,0 раза, электроэнергию – в 7,0 раз, питьевую воду – в 10,9 раз, канализацию – в 11,0 раз, теплоэнергию – в 12,3 раз, услуги по обслуживанию жилых домов – в 90,5 раз (Табл. 4).

**Таблица 4. Динамика тарифов на жилищно-коммунальные услуги в 1995-2002 гг.**

	<i>Единицы измерения</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Электроненергия	бань/КВт ч.	10	15	24	25,5	50	65	68	69,7
Теплоэнергия	лей/Гкал	19,00	28,50	70,00	189,00	233,00	233,00	233,00	233,00
Природный газ	лей/1000 куб. м.	281,47	281,47	454,00	638,00	926,00	972,30	972,30	857,70
Питьевая вода	лей/куб. м.	0,18	0,30	0,42	0,53	0,62	1,54	1,96	1,96
Отработанная вода*	лей/куб. м.	0,06	0,10	0,14	0,18	0,20	0,52	0,66	0,66
Стоимость коммунальных услуг за 2-х комнатную квартиру (3 чел.)	лей	99,45	150,77	314,23	424,66	505,34	567,91	-	-

\* по состоянию на 30 ноября 2002 г.

Источник: Министерство экономики Республики Молдова

За этот период темп роста денежных доходов населения составлял значительно меньшую величину. Этот факт обусловил существенное снижение покупательной способности основных видов денежных доходов населения (заработной платы и пенсии) при оплате потребления коммунальных услуг и энергоносителей.

В 1995 г. за 1 среднемесячную заработную плату можно было оплатить потребление 1432,0 кВт/ч. электроэнергии, в то время как в 1999 г. – лишь 609,2 кВт ч., или в 2,4 раза меньше. И хотя в 2002 г. покупательская способность заработной платы возросла, тем не менее она остается в 1,6 раза меньшей, чем в 1995 г. Еще более худшее положение характерно для пенсионеров. Наименьшее количество электроэнергии – 130,9 кВт/ч. можно было оплатить за 1 среднемесячную пенсию в 2000 г.

Темпы падения покупательной способности среднемесячной заработной платы и пенсии за 1995-2002 гг. составили при оплате электроэнергии, соответственно, 1,6 раза и 2,8 раза, теплоэнергии - в 2,8 раза и 4,9 раза (при оплате потребления природного газа покупательная способность заработной платы увеличилась на 46,0%, а пенсии уменьшилась на 18,4%) – см. табл. 5. Отметим, что на обогрев 2-х комнатной стандартной малогабаритной городской квартиры требуется около 2 Гкал тепла в месяц. Если допустить, что пенсионеры свои пенсии направляют исключительно для оплаты отопления своих квартир, то, начиная с 1998 г., их среднемесячная пенсия не покрывает размера платы за центральное отопление даже 1-комнатной квартиры.

**Таблица 5. Покупательная способность заработной платы и пенсии при оплате потребления энергоносителей в 1995-2002 гг.**

Годы	<i>Можно оплатить один из следующих энергоносителей в количестве:</i>					
	<i>за 1 среднемесячную зарплату</i>			<i>за 1 среднемесячную пенсию</i>		
	<i>природный газ, куб. м</i>	<i>электроэнергия, кВт.ч.</i>	<i>теплоэнергия, Гкал</i>	<i>природный газ, куб. м</i>	<i>электроэнергия, кВт.ч.</i>	<i>теплоэнергия, Гкал</i>
1995	508,7	1432,0	7,5	228,4	643,0	3,4
1996	664,7	1247,3	6,6	277,5	520,7	2,7
1997	484,1	915,8	3,1	182,4	345,0	1,2
1998	392,5	982,0	1,3	131,5	329,0	0,4
1999	328,3	609,2	1,3	89,4	165,6	0,3
2000	486,4	627,5	1,7	87,5	130,9	0,4
2001	534,0	763,5	2,2	139,7	199,7	0,6
2002*	742,5	913,6	2,7	186,4	229,4	0,7

\* 9 месяцев (январь – сентябрь 2002 г.)

Рассчитано по Monitorul oficial al Republicii Moldova, a.1995, N 21, art.157; a.1996, N 28, art.216; a.1997, N 19-20, art. 240; a.1997, N 43-44, art.469; a.1999, N 106-108, art.940; a.2000, N 94-97, art.849; a.2001, N 114-115; Anuarul statistic al Republicii Moldova, a.1996, p.37; Republica Moldova, 1999, p.17-18; Republica Moldova. Breviar statistic, 2001, p.22-23; Situația social-economică a Republicii Moldova în ianuarie-septembrie a.2002, Chisinau,2002.

Перманентное повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, осуществляемое на фоне низкого жизненного уровня населения, которому они оказываются, создают серьезные проблемы населению при их оплате. Об этом свидетельствует тот факт, что при оплате коммунальных услуг и энергоносителей почти половина домохозяйств страны постоянно испытывают затруднения, у 1/3 эти затруднения носят периодический характер и только у менее 1/5 домохозяйств не возникает проблем по этому поводу (см. табл. 6).

Степень затруднений при оплате коммунальных услуг и энергоносителей неодинакова для домохозяйств, находящихся в городской и сельской местности. Лучшее положение сельских домохозяйств находит отражение в том, что лишь 36,0% из них постоянно сталкиваются с трудностями при оплате коммунальных услуг и энергоносителей, в то

время как в городе - 62,6%. Неодинаковая степень затруднений характерна для различных типов городских поселений. В малых городах данная проблема является не столь острой, как в больших городах. Однако эти факты связаны, в первую очередь, со слабой оснащенностью коммунальными удобствами домов (квартир) жителей сел и малых городов.

**Таблица 6. Распределение домохозяйств в зависимости от степени затруднений при оплате коммунальных услуг и энергоносителей, %**

	<i>При оплате коммунальных услуг затруднения:</i>		
	<i>не испытывают никогда</i>	<i>испытывают иногда</i>	<i>испытывают постоянно</i>
Все домохозяйства	19,9	33,3	46,7
<b>Местонахождение домохозяйств:</b>			
- город	8,3	29,1	62,6
в т.ч. большие города	8,4	22,4	69,2
другие города	8,2	37,2	54,6
- села	27,8	36,2	36,0
<b>Тип домохозяйств:</b>			
- с инвалидами	15,8	30,3	53,8
- с пенсионерами	21,1	31,1	47,8
- с 4 и более детьми	17,3	28,4	54,3

Домохозяйства с пенсионерами, инвалидами, с 4 и более детьми являются наименее защищенными в сфере оплаты коммунальных услуг и энергоносителей. Удельный вес постоянно испытывающих затруднения при оплате этих услуг в домохозяйствах с пенсионерами выше, чем в среднем по всей совокупности домохозяйств на 2,4%, в домохозяйствах с инвалидами - на 15,2%, с 4 и более детьми - на 16,3%.

Сложившаяся трудная для населения ситуация в сфере оплаты коммунальных услуг и энергоносителей потребовала усиления социальной защиты малообеспеченного населения именно в этой области. Это проявилось в принятии и реализации Закона Республики Молдова N 933-XIV от 14 апреля 2000 г. "Об особой социальной защите некоторых категорий населения".

## **2. Опыт 90-х гг. по улучшению механизма социальной помощи населению Молдовы по оплате коммунальных услуг**

### **2.1. Первоначальные попытки государства по решению проблемы (1997-1999 гг.)**

Понижение уровня жизни населения, уменьшение его доходов при нарастающем повышении тарифов на жилищно-коммунальные услуги к середине 90-х гг. потребовало от государства принятия мер по социальной защите малообеспеченных слоев населения страны. Пытаясь решить эту задачу, Правительство декларировало и апробировало следующие методические подходы:

- обеспечение адресности выплаты компенсаций путем ограничения их получения только малообеспеченными слоями населения;
- установление контингента получателей адресных компенсаций по критерию среднемесячного дохода одного члена семьи, либо априорного включения в состав малообеспеченных определенных категорий населения;

- соблюдение социальной справедливости, проявляющейся, в частности, при установлении дифференцированных тарифов на отопление жилья в зависимости от его размеров.

Во второй половине 90-х гг. вышеназванные подходы к социальной защите населения в сфере оплаты жилищно-коммунальных услуг использовались в различных комбинациях.

Так, с 1 марта 1997 г. в условиях повышения тарифов на электроэнергию с 15 до 20 банов за 1 кВт. ч, теплоэнергию - с 28,50 леев до 37,00 леев за 1 Гкал и на природный газ - с 324 леев до 454 леев за 1000 куб. м (см. табл. 7). Постановлением Правительства N 231 от 10 марта 1997 г. были установлены ежемесячные адресные компенсации определенным категориям малообеспеченных граждан, среднемесячный доход которых (исчисленный на одного члена семьи) не превышал 3 минимальных заработных плат или 3,6 минимальных пенсий по возрасту (с учетом компенсацией включенных в пенсии). Размер месячной компенсации в расчете на одного человека составил в течение отопительного сезона: за газ, используемый для отопления - 3,2 леев, теплоэнергии - 3,6 леев, за электроэнергию - 3 лея.

**Таблица 7. Динамика тарифов на теплоносители в 1995-2002 гг.**

	Природный газ	Электроэнергия*		Теплоэнергия
		Город	Село	
с 1 марта 1995 г.	281,47	10	8	19,00
с 1 мая 1996 г.	281,47	15	12	28,00
с 1 марта 1997 г.	324,00	20	16	37,00
с 1 июня 1997 г.	454,00	24	24	70,00
с 1 августа 1998 г.	407,00	25,5	25,5	116,00
с 1 октября 1998 г.	370,00	25,5	25,5	-
с 1 марта 1998 г.	370,00	25,5	25,5	126,00
с 1 ноября 1998 г.	638,00	42	42	189,00
с 1 июля 1999 г.	926,00	50	50	233,00
с 1 апреля 2000 г.	872,30	65*/57**		233,00
с 1 апреля 2001 г.	972,30	68*/65**		233,00
с 1 августа 2002 г.	857,70	72*/65**		233,00

\* Поставляется всем категориям потребителей от АО RED Centru, RED Sud и RED мун.Кишинэу.

\*\* Поставляется всем категориям потребителей от АО RED Nord, RED Nord-Vest.

Источник: Monitorul oficial al Republicii Moldova, а. 1995, N 21, art.157; а.,1996, N 28, art.216; а.1997, N 19-20, art. 240; а.1997, N 43-44, art.469; 1999, N 106-108, art.940. а.2000, N 94-97, art.849; а.2001, N 114-115.

Вскоре выяснилось, что эффективность этих мер была крайне низка, поскольку размер компенсации позволял произвести оплату лишь 9,3 куб. м. природного газа и 0,1 Гкал теплоэнергии для отопления жилищ, и 15 кВт. час электроэнергии. Весьма незначительное влияние установленных компенсаций на социальную защиту малообеспеченного населения проявилось и в том, что согласно нормам потребления природного газа на отопление частных домов, их размер был равнозначен стоимости природного газа, необходимого для отопления менее 1 кв.м площади жилья.

Постановлением N 231 (1997 г.) устанавливалось, что компенсации выплачиваются следующим категориям населения: лицам (в том числе пенсионерам), пользующимся льготами по оплате газа, электро- и теплоэнергии, безработным, работающим, семьям с 3 и более детьми. Фактически данное Постановление распространялось на все категории населения, которые могли стать потенциальными получателями компенсаций. Одновременно декларировалось соблюдение принципа адресности

социальной защиты, что обеспечивалась посредством критерия, дающего право на получение компенсации в условиях повышения тарифов на энергоносители, каковым являлся размер среднемесячного дохода.

В Положении о порядке выплаты ежемесячных адресных компенсаций (Приложение N 3 к Постановлению Правительства N 231 от 10 марта 1997 г.) были определены учреждения, осуществляющие выплату компенсаций. Для пенсионеров - это управления социального обеспечения и защиты семьи, для работающих - по месту работы, для безработных - центры занятости населения. Для выплаты компенсаций в государственном бюджете на 1997 г. было предусмотрено 35 млн. лей (или 0,97% расходной части консолидированного бюджета), а в бюджете государственного социального страхования - 49 млн. лей.

В процессе реализации данного Постановления возникли трудности в обеспечении правильного, с методической точки зрения, исчисления общего среднемесячного дохода. В Положении о порядке выплаты ежемесячных адресных компенсаций лишь указывалось, что его расчет осуществляется согласно Постановления Правительства N 548 от 30 августа 1993 г. Однако, ни данное Постановление, ни последующие изменения к нему не создали основу для объективной оценки одной из важнейших в условиях Молдовы составных частей семейного дохода - дохода, полученного от личного подсобного хозяйства и земельного надела. Тем самым неразработанность методики расчета размера среднемесячного совокупного дохода семьи, учитывающего все источники его формирования, значительно уменьшила эффективность использования намечавшихся адресных мер на практике.

С 1 июня 1997 г., т.е. уже через 3 месяца, последовало новое повышение тарифов на энергоносители, что проявилось в росте тарифов на природный газ на 40,1 %, на электроэнергию для городского населения - на 20,0 %, а для сельского населения - на 50,0 %; теплоэнергии - на 89,2%. Столь резкое увеличение тарифов в течение весьма короткого периода времени потребовало новых решений в обеспечении социальной защиты населения. В этих целях было принято *Постановление Правительства N 512 от 15 июня 1997 г. "О ценах и тарифах на природный газ, электрическую и тепловую энергию и мерах по социальной защите малообеспеченных слоев населения"*, которое базировалось на тех же принципах, что и Постановление N 231.

Новшеством по сравнению с прежним порядком выплат ежемесячных адресных компенсаций была дифференциация размеров компенсаций в зависимости от общего среднемесячного дохода. Такой подход позволил в большей мере, чем ранее, ориентироваться на социальную справедливость и адресность выплаты компенсаций. Так, размеры компенсаций за природный газ, используемый сезонно для отопления жилья (квартиры, дома) варьировали от 3,10 леев при месячном доходе от 131 до 150 леев на одного человека до 20,76 леев при доходе менее 100 леев. Установленная таким образом компенсация позволяла оплатить от 6,8 куб. м до 45,7 куб. м природного газа, что по нормам его месячного потребления на отопление частных домов в размере 10 куб. м на 1 кв. м отапливаемой площади равнозначна, соответственно, 0,7 кв. м и 4,6 кв. м жилья.

Усилению социальной защиты малообеспеченного населения способствовали и компенсации за электроэнергию, которые обеспечивали оплату ее месячного потребления в размере 4,6 кВт. ч в городах и 6,3 кВт. ч – в сельских районах при общем среднедушевом доходе от 131 до 150 лей в месяц и, соответственно, в размере 30 кВт. ч и 40 кВт. ч - при доходе до 100 лей. Ориентация на социальную справедливость при

установлении компенсаций за используемую теплоэнергию нашла свое воплощение в том, что их размер для семей, проживающих в однокомнатной квартире и располагающих среднедушевым доходом до 100 лей в 3,0 раза превышал компенсационную выплату для семей с доходом от 131 до 150 лей, проживающих в двухкомнатной квартире, - в 4,9 раза, в трехкомнатной квартире - в 5,1 раза.

Вместе с тем даже максимальный размер компенсационных выплат за используемую теплоэнергию для семей со среднедушевым доходом до 100 лей, проживающих в однокомнатной (60,0 лей), двухкомнатной (54,0 леев) и трехкомнатной (96,0 леев) квартирах, не покрывал стоимости потребленного тепла. При расходе теплоэнергии на отопление однокомнатной квартиры на уровне 1 Гкал, двухкомнатной - 2 Гкал, трехкомнатной - 3 Гкал и установленного тарифа на теплоэнергию в размере 70 леев за 1 Гкал, разница между стоимостью потребленной теплоэнергии и максимальной компенсации за нее для проживающих в одно-, двух- и трехкомнатных квартирах, составляла соответственно, 10, 86, и 114 леев.

С учетом этих обстоятельств, *Постановлением Правительства N 988 от 24 октября 1997 г. "О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства Республики Молдова N 512 от 5 июня 1997 г."* была введена дополнительная мера, которая существенно усилила социальную защиту всего населения в сфере оплаты потребленной теплоэнергии. Она заключалась в том, что расходы, связанные с повышением тарифов на теплоэнергию, компенсировались населению, полностью. Сумма, необходимая для покрытия этих расходов, исчисленная как разница между установленным тарифом (70 леев за 1 Гкал) и тарифом, по которому население осуществляло платежи за потребленную теплоэнергию (37 леев за 1 Гкал - тариф, действовавший до 1 июня 1997 г.) перечислялась из государственного бюджета непосредственно компаниям, обеспечивающим население теплоэнергией.

Следует отметить, что категории лиц, пользовавшиеся льготами по оплате за газ, электро- и теплоэнергию, и при новом порядке сохранили эти льготы, а кроме того, в зависимости от среднемесячного дохода на одного члена семьи, получили право и на ежемесячные адресные компенсации.

Поскольку финансовое положение энергетического комплекса Молдовы все более усложнялось, в государственном бюджете на 1998 г. была предусмотрена компенсация убытков энергетическим компаниям, понесенных ими в связи с предоставлением указанных выше льгот для определенных категорий населения.

Очередным испытанием для экономики, государственного бюджета и населения Молдовы явились последствия регионального финансового кризиса 1998 года, когда в связи с девальвацией молдавского лея, с 1 октября 1998 г. были введены еще более высокие, чем ранее, тарифы на природный газ и электроэнергию, с 1 ноября - на теплоэнергию, а с 24 декабря они были существенно повышены на все виды энергоносителей.

В столь сложных условиях необходимо было обеспечить социальную защиту, прежде всего, наименее обеспеченных граждан, нацелив весьма ограниченные финансовые средства государства на выплату компенсаций за потребление тех энергоносителей (в пределах установленных норм), тариф на которые увеличился в наибольшей степени. Такими видами энергоресурсов были природный газ и теплоэнергия.

Исходя из этого, *Постановлением Правительства N 1080 от 26 октября 1998 г.* были введены новые меры по социальной защите, позволяющие населению частично компенсировать свои расходы, в первую очередь, при оплате потребленной теплоэнергии и природного газа для отопления жилищ.

Что касается ежемесячных адресных компенсаций для оплаты электроэнергии, то они продолжали предоставляться в прежнем порядке и размерах (согласно *Постановлениям Правительства N 512 от 5 июня 1997 г. и N 988 от 24 октября 1997 г.*). Поскольку применявшиеся ранее адресные компенсации за газ, используемый сезонно для отопления жилья в зависимости от совокупного среднемесячного дохода, исчисленного на одного члена семьи, были невелики даже для малообеспеченных семей, было признано целесообразным при предоставлении компенсаций отказаться от реализации принципа нуждаемости по доходам и восстановить порядок применения скидок на оплату природного газа по нормам общей площади отопления, который был апробирован еще в 1994 г. (*Указ Президента Республики Молдова N 30 от 2 февраля 1994 г. "О дополнительных мерах по социальной защите пенсионеров"*).

Фактически в отношении компенсаций за природный газ, используемый в целях отопления, *Постановлением N 1080* в практику социальной защиты населения был введен принцип категоричности с соблюдением социальной справедливости путем скидок при оплате отопления установленной социальной нормы площади жилья для определенных категорий граждан. Конкретно это выразилось для них в том, что отпуск природного газа для отопления жилья осуществлялась по тарифу, уменьшенному на 50 %. За использование природного газа сверх указанных норм плата осуществлялась с применением установленного тарифа за природный газ.

С 1 ноября 1998 г. при оплате теплоэнергии в квартирах (домах), подключенных к центральным системам отопления, применялся тариф 37 леев за 1 Гкал (т.е. тариф, действовавший до 1 июня 1997 г.) при оплате отопления в пределах 9 кв. м общей площади на каждого человека, постоянно проживающих в этих квартирах (домах), а для отопления остальной общей площади - с применением установленного тарифа. При этом, для семей, состоящих из одного или двух пенсионеров, а также из одного пенсионера и детей в возрасте до 16 лет плата за теплоэнергию по тарифу 37 леев за 1 Гкал применялась для отопления 27 кв. м общей площади квартиры (дома).

Следующей попыткой совершенствования механизмов социальной защиты при оплате жилищно-коммунальных услуг явились меры, предусмотренные *Постановлением Правительства N 106 от 2 февраля 1999 г.* Согласно ему, норма площади, для которой применялся пониженный тариф на отопление (37 леев за 1 Гкал), была увеличена до 12 кв. м на каждого постоянно проживающего человека, а для семей, состоящих из пенсионеров, пенсионеров и детей - до 30 кв.м. Порядок применения пониженного тарифа на отопление 12 кв. м общей площади на одного человека (37 леев за 1 Гкал) и установленного тарифа (233 леев за 1 Гкал) для отопления остальной площади жилья использовался, согласно *Постановлению Правительства N 128 от 15 февраля 2000 г.*, и в отопительном сезоне, с ноября 1999 г. по март 2000 г.

Столь сложные маневры государства, постоянная корректировка постановлений Правительства и механизмов расчета и выплаты социальных компенсаций за коммунальные услуги были вынужденными. Однако, такая практика не могла продолжаться далее – слишком очевидным стало противоречие между

расширительной трактовкой контингента нуждающихся в льготах и финансовыми возможностями государства.

## **2.2. Переход от системы льгот к системе адресных социальных компенсаций (2000 г.)**

В рамках общего реформирования системы социального обеспечения Республики Молдова во второй половине 90-х гг. обозначилась тенденция к разделению двух его важнейших подсистем - социального страхования и социальной помощи.

В мае 1999 г. Парламент утвердил *Стратегию реформирования системы социальной помощи*, ориентируя ее на «обоснованность и более полное удовлетворение потребностей нуждающихся лиц и семей, не способных обеспечить себя собственными силами; создание устойчивой в налоговом отношении системы, ориентированной на потребности населения, при учете возможностей государства».

В качестве основных идей реформы системы социальной помощи указаны: четкая адресность предоставления денежных и неденежных пособий, для чего должны использоваться механизмы тестирования; децентрализация системы социальной помощи, повышение роли местных властей в распределении социальной помощи; усиление возможностей центральных и территориальных структур системы социальной помощи путем развития информационных технологий, внедрения систем идентификации получателей (лиц и семей) социальной помощи, повышение уровня организации предоставления социальной помощи, имея в виду порядок ее назначения, оформления документов и выплаты пособий; мониторинг эффективности различных форм социальной помощи и перераспределение ресурсов между ними; и др. (см. *Постановление Парламента Республики Молдова №416-XIV от 28 мая 1999 г.*).

Приступая к столь кардинальному реформированию системы социальной помощи Правительству приходилось действовать в реальных условиях: низкий уровень доходов большей части населения, ограниченность финансовых ресурсов и институциональных возможностей. С учетом этого неизбежен был поиск компромиссов между *охватом* (доля бедных, получающих пособия), *адресностью* (доля выделяемых на пособия средств, которая поступает бедным) и *эффективностью* (доля пособий по отношению к средним расходам домохозяйств). Кроме того, необходимо было принимать во внимание наследие прежних программ социального обеспечения населения и сохранение пост - социалистического менталитета у большей части общества.

Правительству приходится проводить реформирование системы социальной защиты в условиях, когда в памяти населения еще жива прежняя социалистическая система, обеспечивавшая высокую степень защиты, которую население хочет иметь и в настоящее время, несмотря на депрессию в экономике, сокращение занятости и ограниченность ресурсов государственного бюджета на цели социального обеспечения.

Тем не менее, Парламент и Правительство решились на кардинальные перемены – отказ от системы льгот, введенных в советскую эпоху. В Республике Молдова в начале 2000 г. право на льготы имели 447540 человек (около 12% населения) в 37 категориях. Общая стоимость льгот оценивалась в 36755 млн. леев (30 млн. долларов США)<sup>1</sup>, из

---

<sup>1</sup> Источник: Making transition work for everyone: Poverty and inequality in Europe and Central Asia. World Bank, 2000, Chapter 9

которых в бюджет было заложено только 207 млн. леев (17 млн. долларов США). Немалая часть этих средств направлялась на обеспечение льгот в области жилищно – коммунальных услуг.

В отличие от других регионов мира, в постсоветских странах, включая Республику Молдову, где в предшествующий период в инфраструктуру были направлены большие инвестиции, бедные имеют широкий доступ к коммунальным услугам. Так, в Молдове (2001 г.) практически 100% домохозяйств подключено к системам электроснабжения, газ природный или в баллонах имеют 71,8%, телефон – около 60%, а центральное отопление, горячую воду и водопровод – 30,0%-33,0% домохозяйств. В то же время, имевшее место в 90-е годы многократное повышение тарифов, осуществленное на фоне уменьшения доходов большей части населения, создало для него серьезные проблемы.

Осознавая, что сложившаяся ситуация не является устойчивой, Парламент и Правительство предприняли шаги по ее стабилизации. Исходя из опыта 1997 – 1999 гг. по рационализации социальной помощи в этой области, в апреле 2000 г. Парламент принял адресную схему компенсаций, отменив льготы, введенные прежними законами или постановлениями Правительства.

Вместо них Законом «Об особой социальной защите некоторых категорий населения» №933-XIV от 14 апреля 2000 г. было регламентировано назначение адресных компенсаций по уплате коммунальных услуг (электроэнергии, природного газа, используемого для отопления, сжиженного газа в баллонах, используемого для приготовления пищи, угля и дров), расцениваемых как самые труднооплачиваемые.

Программа адресных компенсаций, которой со второй половины 2000 г. было охвачено более 250,0 тыс. человек сначала 9, а затем 11 категорий, призвана была усилить эффективность социальной защиты малообеспеченного населения в сфере оплаты коммунальных услуг и энергоносителей, исходя из следующих критериев: значимость компенсаций для оплаты электроэнергии и коммунальных услуг; своевременность и полнота получения компенсаций; доступность к системе компенсаций.

Закон Республики Молдова N 933 – XIV от 14 апреля 2000 г. «Об особой социальной защите некоторых категорий населения» действует и в настоящее время с дополнениями и изменениями, внесенными в него Законом №477 – XV от 28 сентября 2001 г.

Важно отметить, что в данном Законе *под адресной компенсацией понимается денежная выплата, которая осуществляется взамен назначенных ранее льгот по оплате коммунальных услуг.* В нем впервые приводится четкое определение одинокого пенсионера – лицо, которое одиноко проживает в квартире и не имеет детей, или имеет несовершеннолетних детей, или имеет детей, относящихся к категориям лиц, имеющих право на получение компенсаций в соответствии с данным Законом.

Постановлением Правительства «Об адресных компенсациях для некоторых категорий населения» №761 от 31 июля 2000 г. компенсации предоставляются следующим категориям населения:

- 1) инвалиды I и II групп независимо от причины инвалидности;
- 2) инвалиды III группы со степенью инвалидности, установленной бессрочно: инвалиды труда; лица, признанные инвалидами вследствие увечий, травм или ранений, полученных при исполнении обязанностей военной службы; участники боевых действий по защите территориальной целостности и независимости

- Республики Молдова; жертвы политических репрессий в период 1917 – 1990 гг.; бывшие узники концентрационных лагерей и гетто;
- 3) дети – инвалиды до 16 лет;
  - 4) инвалиды с детства;
  - 5) участники Второй мировой войны и их супруги;
  - 6) лица, приравненные к участникам Второй мировой войны;
  - 7) семьи, (родители, или жены, не вступившие во вторичный брак, или дети, не достигшие совершеннолетия) лиц, погибших при исполнении служебного долга, или умерших в результате участия в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС;
  - 8) семьи с четырьмя и более детьми в возрасте до 18 лет;
  - 9) одинокие пенсионеры
  - 10) лица, работавшие в тылу в годы Второй мировой войны;
  - 11) лица, находившиеся в Ленинграде (Санкт-Петербурге) в период его блокады.

Адресные компенсации установлены в зависимости от нормативной стоимости месячного потребления:

в размере 50% - инвалидам I и II групп (за исключением инвалидов II группы вследствие общего или профессионального заболевания, трудового увечья); инвалидам с детства I и II групп; лицам, перечисленным в пп. 3) - 8);

в размере 25% - инвалидам II группы вследствие общего или профессионального заболевания, трудового увечья; инвалидам с детства III группы; лицам, перечисленным в пп. 2) и 9). Конкретные размеры адресных компенсаций по оплате жилищно-коммунальных услуг приведены в табл. 8

**Таблица 8. Размеры адресных компенсаций по оплате жилищно-коммунальных услуг**

Виды услуг	В размере			
	50%	25%		
1. Электроэнергия, ежемесячно на один счетчик (60 кВт.ч)	22,00	11,00		
1.1 Лица, пользующиеся электроплитами, ежемесячно, на один счетчик (100 кВт.ч)	27,00	14,00		
2. Коммунальные услуги, ежемесячно, на одного человека	В зависимости от применяемого в населенном пункте тарифа			
2.1 Холодная вода и канализация				
2.2 Услуги лифта			2,00	1,00
2.3 Обслуживание или найм дома			3,00	2,00
2.4 Вывоз мусора из частного или ведомственного дома			1,00	1,00
2.5 Газ для плиты			4,00	2,00
2.6 Газовая плита, газовый нагреватель в помещениях с центральным отоплением, но при отсутствии централизованного снабжения горячей водой, на отопительный сезон (5 месяцев)			13,00	7,00
3. Теплоэнергия, для одного лица, ежемесячно, на отопительный период (5 месяцев)	112,00	56,00		
4. Природный газ для отопления помещения и приготовления пищи, от индивидуальных источников для одного лица, ежемесячно, на отопительный период (5 месяцев)	146,00	73,00		
5. Сжиженный газ в баллонах, ежемесячно для одного лица	13,00	7,00		
6. Уголь, один раз в год, для одного лица (1 т)	360,00			
7. Дрова, один раз в год, для одного лица (1 м <sup>3</sup> )	64,00			
8. Горячая вода, ежемесячно, для одного лица, на отопительный период (5 месяцев): муниципии Кишинэу и Бэлць	22,00	11,00		

Адресные компенсации выплачиваются непосредственно их получателям из средств государственного бюджета через Национальную кассу социального страхования. В

2002 году на эти цели было намечено направить 212909,0 тыс. лей, что составляет 54,3% всего объема средств, перечисляемых из государственного бюджета Национальной кассе социального страхования для выплаты пенсий, пособий и компенсаций.

Таким образом, в основу действующей ныне системы социальной защиты в сфере оплаты жилищно-коммунальных услуг положен категорийный подход, согласно которому компенсации выплачиваются определенным категориям населения. И это говорит о том, что данная модель является переходной к другой, в большей мере ориентированной на реальную нуждаемость населения.

### **3. Аргументы в пользу совершенствования системы социальной помощи посредством перехода от принципа категорийности к принципу нуждаемости**

#### **3.1. Критическая оценка существующего порядка назначения и выплаты адресных социальных компенсаций**

В целях оценки эффективности действующей с середины 2000 г. системы адресных компенсаций (АК) для оплаты коммунальных услуг и энергоресурсов Центром стратегических исследований и реформ в октябре 2002 г. было проведено специальное социологическое исследование, охватившее 1200 получателей таких компенсаций в муниципиях Кишинев и Бельцы, 6 малых городах и 15 селах различных территориальных зон страны. Основные выводы исследования состоят в следующем.

1. *Компенсации, получаемые определенными категориями населения* в соответствии с законом №933-XIV от 14 апреля 2000 г., охватывают весь спектр коммунальных услуг, необходимых для поддержания щадящих условий жизнедеятельности человека – электричество, тепло, вода. В наибольшей мере предоставлены компенсации на оплату электроэнергии – их получает 96,1% бенефициариев, природного газа – около 60%, центрального отопления – 32,9%, горячей воды – 18,5%, холодной воды – 50,4%, денежные средства на уголь и дрова получает более 40% всего контингента получателей адресных компенсаций. Основная часть бенефициариев получает компенсации в размере до 50 леев в месяц, большая часть которых расходуется на оплату энергоносителей (электричество, газ, топливо).

Позитивное восприятие населением системы адресных компенсаций во многом определяется тем, что в структуре среднего располагаемого дохода одного члена домохозяйства, получающего АК, доля компенсаций для оплаты энергии и коммунальных услуг составляет 10,6% в городе и 16,8% - в сельской местности.

Большинство (92,2%) получателей АК использует денежные средства по назначению, оплачивая коммунальные услуги и только 5,3% - для других целей. В большей мере «для других целей» (одежда, лекарства и др.) используются населением деньги, выдаваемые в отопительный период на покупку угля и дров.

2. *Большинство получателей адресных компенсаций удовлетворено*, как порядком установления категорий (76,6%), так и качеством работы с ними территориальных структур Национальной кассы социального страхования и Сберегательного банка.

В январе-сентябре 2002 г. Сбербанк ежемесячно обеспечивал выплату 94-97% всех адресных компенсаций и выплат в стране.

Из анализа, однако, явствует, что задержки в выплате АК все же имеют место, причем накапливаются они, как правило, в начале года, когда идет «кампания» подтверждения гражданами своих прав на АК. На период анализа (октябрь) такие задержки были у пятой части получателей: у 11,2% - около одного месяца, а у 8,2% - от 2 до 9 месяцев. Среди неудовлетворенных порядком установления категорий наиболее высок процент неудовлетворенных (23-27%) - по группам инвалидов, участников войны и многодетным семьям. Преобладающая причина неудовлетворенности – необходимость ежегодного подтверждения тех качеств, по их мнению, которые уже не изменятся при жизни получателя АК,

По взаимоотношениям с НКСС и Сбербанком: 13,5% получателей АК указали на длительность подготовки необходимых документов, 68,0% - на задержки в выплате и 17% - на очереди и недостаточность времени для получения АК, в силу чего их получение отодвигается на будущее. Тем не менее, на наличие проблем при оформлении документов указали только 11,1%, а большинство (75,1%) получает АК в течение 1-3 дней, еще 6% - в срок до недели. Имеются некоторые различия в оценке дееспособности структур НКСС и Сбербанка в городах и сельской местности; в селах оценки выше.

3. *Получатели АК в системе семейно-родственных отношений:* 2/3 этого контингента граждан проживает в семьях, состоящих из двух (24,6%), трех (14,5%), четырех и более человек (27,4%). Наряду с этим, велика и доля тех (33,8%), кто проживает в одиночестве. Важно при этом, что половина получателей АК проживает вместе с трудоспособными лицами, и их компенсации являются источниками дополнительного дохода для семейного бюджета. Другая же половина (одинокое) – предоставлена сама себе и нуждается в особом внимании служб социальной защиты.

Согласно анализу, 1/3 получателей АК имеет на своем иждивении нетрудоспособных лиц, при этом по категориям 3), 6) и 7) – по одному иждивенцу, а по категории 8) – в среднем 4 иждивенца.

4. *Характеристики условий жизни получателей АК весьма противоречивы.* С одной стороны (наследие социализма), в большинстве случаев они обеспечены жильем, а с другой, - у них теперь нет средств его содержать. Тем более, что после приватизации жилья в 90-е годы сейчас 89,9% получателей проживает в частных квартирах, а на селе – в собственных домах, и только 5,4% - в государственном или ведомственном жилье.

Качество жилья получателей АК не многим отличается от большинства других граждан Молдовы. Практически все они имеют электричество (96,9%), водопровод (60,3%), природный газ (53,7%). Несмотря на то, что у 61,2% получателей АК жилье состоит из двух-трех комнат (и только у 11,4% - из одной комнаты) только 3-5% из них получают дополнительный доход от сдачи жилья в наем.

5. *Источники доходов.* Получатели АК находятся в разном статусе и имущественном положении (от вполне благополучных депутатов Парламента до очень бедных пенсионеров-одинокоек), резко различаясь по уровню обеспеченности. В целом же, по всему контингенту получателей АК наиболее важных источников дохода три: пенсии – 63,0%, заработная плата – 19,6% и доход от собственности – 5,3%.

Согласно совокупной оценке самих получателей АК, усредненная сумма денежных доходов их семьи за последний месяц (сентябрь 2002 г.) составила 480,7 леев при том, что средняя заработная плата в национальной экономике в сентябре 2002 года была равна 733 леям. Относительно благополучны 16,8% семей получателей АК, которые на семью имеют доход равный или близкий к объему минимального потребительского бюджета, оцениваемого для сентября 2002 года в 1055 леев. Доход же остальных – меньше ее. Показательно, однако, что четвертая часть респондентов по разным причинам не сообщила размер месячного дохода. Отчасти это может быть объяснено их самозанятостью или вовлеченностью в неформальный сектор экономики.

Бедность в Молдове отличается от бедности во многих других странах тем, что после приватизации земли в 1998-2000 гг., как у сельских, так и у городских получателей АК имеются доходы в натуральной форме (в среднем по контингенту получателей АК его имеют более 40% респондентов). На наличие приусадебного или дачного участка (6-30 соток) указали 50,9% бенефициаров, а на наличие земельного надела (в среднем 1,4 га) – около 40% получателей АК, проживающих в сельской местности. Наличие в собственности земли позволяет содержать в домашнем хозяйстве скот и птицу. Они имеются у 41,3% получателей АК, в том числе крупный рогатый скот – у 12,8%, свиньи – у 17,3%, овцы и козы – у 11,2% и домашняя птица – у 45,4%.

Другими источниками доходов для получателей АК является помощь родственников (для 27,4%), а также гуманитарная помощь (для 23,9%). Отмечается, при этом, однако, что гуманитарная помощь в стране пока отнюдь не ориентирована на наиболее нуждающихся в ней.

Различия в оценке – по степени важности – источников дохода у получателей АК в городах и сельской местности состоят в том, что у первых – это пенсия, а затем – заработная плата, а у вторых – пенсия и, затем, - доходы от земельной собственности и индивидуального хозяйства. Однако адресные компенсации в обоих случаях выступают важным денежным подспорьем в жизнеобеспечении.

В процессе социологического исследования получателями АК и работниками местной администрации внесены предложения по совершенствованию системы социальной помощи в стране (см. Приложение, §3.7). Количественно, большинство из них направлено на улучшение действующей с 2000 года категорийной системы адресных компенсаций. По существу же этих предложений, наиболее значимой является вполне ясно выраженная постановка вопроса о *необходимости возможно больше ориентироваться на общий доход семьи получателя АК, т.е. учитывать степень нуждаемости людей.*

### **3.2. Сопоставление уровня и структуры доходов получателей адресных компенсаций и всего населения на базе обследования бюджетов домашних хозяйств**

Для того, чтобы выяснить, насколько действующая с середины 2000 г. система компенсаций для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей действительно ориентирована на наиболее нуждающиеся слои населения был осуществлен анализ этой проблемы по информации, объединяемой базой данных обследования бюджетов домашних хозяйств (ДХ) за 2001 год. Ниже приводятся основные выводы этого анализа.

1. Семьи, получающие компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей необязательно являются наиболее нуждающимися в стране. Более того, они имеют больший *располагаемый доход*, чем в среднем по всей совокупности домохозяйств страны. В городской местности среднедушевой доход в этих семьях достигает 335,30 лей в месяц, что больше среднего дохода для совокупности городских домохозяйств на 13,7% (табл. 9). На селе получатели компенсаций располагают доходом в 213,17 лей, что на 1,6% больше, чем в среднем по всем сельским домохозяйствам. Таким образом, семьи, получающие компенсации, находятся в относительно лучших, чем другие домохозяйства, материальных условиях проживания.

**Таблица 9. Средний располагаемый доход одного члена домохозяйств (ДХ), лей**

	<i>Город</i>		<i>Село</i>	
	<i>Все ДХ</i>	<i>ДХ, получ. компенс.</i>	<i>Все ДХ</i>	<i>ДХ, получ. компенс.</i>
Располагаемый доход – всего	294,81	335,30	210,29	213,17
из них:				
<i>Социальные выплаты</i>	31,70	146,25	26,65	63,26
в том числе:				
пенсии	27,67	87,83	24,08	25,25
пособие по безработице	0,08	0,00	0,04	0,00
пособия многодетным матерям и др. на детей	0,46	1,14	0,47	1,86
пособия участникам ВОВ и их вдовам	0,68	16,11	0,01	0,00
компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей	1,03	35,38	1,51	35,83
другие соц. выплаты и пособия	1,78	5,79	0,54	0,32

2. Среднедушевой размер социальных выплат у домохозяйств, получающих компенсации, составляет в городе 146,25 лей, а на селе - 63,26 лея, что, соответственно, в 4,6 раза и 2,4 раза больше, чем у всей совокупности домохозяйств. Это превышение характерно для всех видов социальных выплат (за исключением пособий по безработице) в городской местности и для большинства из них - на селе. Особенно значительным является разрыв в размерах компенсаций по оплате коммунальных услуг и энергоносителей. По сравнению со всей совокупностью домохозяйств, величина компенсации у семей, их получающих, больше в городе в 34,3 раза, а на селе - в 23,7 раза.
3. Компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей играют существенную роль в формировании располагаемых доходов в домохозяйствах, их получающих. В среднедушевых доходах этих домохозяйств практически каждый десятый лей в городе и каждый шестой на селе - это компенсационные выплаты данного вида. В то же время "вклад" компенсаций в располагаемые доходы членов всей совокупности домохозяйств весьма незначителен - лишь 0,4% в городе и 0,7% на селе (табл. 10).

Весьма высокой является их доля и в объемах социальных трансфертов домохозяйств, получающих компенсации. Она составляет для членов этих домохозяйств, расположенных в городе, 40,3%, а на селе - 56,7%, в то время как в среднем для городской и сельской местности, - соответственно, 3,2% и 5,7%. На селе значимость компенсаций в социальных выплатах домохозяйств, получающих компенсации, не имеет себе равных среди других видов социальных выплат, в то время как в городе они уступают первенство пенсиям.

**Таблица 10. Структура среднего располагаемого дохода одного члена ДХ, %**

	<i>Город</i>		<i>Село</i>	
	<i>Все ДХ</i>	<i>ДХ, получ. компенс.</i>	<i>Все ДХ</i>	<i>ДХ, получ. компенс.</i>
Располагаемый доход – всего	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
из них:				
<i>Социальные выплаты</i>	10,8	43,6	12,7	29,7
в том числе:				
пенсии	9,4	26,2	11,5	11,8
пособие по безработице	0,0	0,0	0,0	0,0
пособия многодетным матерям и др. на детей	0,2	0,3	0,2	0,9
пособия участникам ВОВ и их вдовам	0,2	4,8	0,0	0,0
компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей	0,4	10,6	0,7	16,8
другие соц. выплаты и пособия	0,6	1,7	0,3	0,2

4. Сложившееся положение в определенной степени обусловлено неодинаковой значимостью источников доходов различных домохозяйств. В городской местности в структуре располагаемых доходов всей совокупности домохозяйств преобладают доходы от наемного труда – заработная плата и др. (60,9%), в то время как социальные выплаты составляют лишь 10,8%. В семьях же, получающих компенсации, наоборот, доминируют социальные выплаты (43,6% от уровня их располагаемых доходов), а доходы от наемного труда занимают в структуре их доходов вторую позицию - 28,2%. На селе, как во всей совокупности домохозяйств, так и в тех из них, которые получают компенсации, доходы от сельскохозяйственного производства занимают более приоритетное, чем социальные выплаты, место в доходной части их бюджетов.
5. Размеры компенсаций имеют высокий уровень дифференциации по квинтилям располагаемых доходов. Размер компенсаций, приходящийся на одного члена наиболее обеспеченных домохозяйств V квинтили, составляет 2,63 лея, что в 8,8 раза больше, чем у членов самых бедных домохозяйств из I квинтильной группы - 0,30 лей (*табл. 11*). И это еще одно подтверждение недостаточной ориентации действующей системы компенсаций на наиболее нуждающееся население.

**Таблица 11. Среднедушевые доходы членов домохозяйств по квинтильным группам, лей**

	<b>Квинтили располагаемых доходов</b>				
	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>
<b>Все домохозяйства</b>					
Располагаемый доход – всего	<b>51,82</b>	<b>124,33</b>	<b>179,46</b>	<b>261,40</b>	<b>589,51</b>
из них:					
<i>Социальные выплаты – всего</i>	10,47	25,61	31,83	38,34	36,24
в том числе:					
пенсии	9,58	23,68	28,97	35,49	29,23
пособие по безработице	0,00	0,11	0,05	0,10	0,00
пособия многодетным матерям и др. на детей	0,36	0,68	0,49	0,25	0,55
пособия участникам ВОВ и их вдовам	0,00	0,00	0,01	0,19	1,09
компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей	0,30	0,76	1,69	1,31	2,63
другие соц. выплаты и пособия	0,23	0,38	0,62	1,00	2,74
<b>Домохозяйства, получающие компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей</b>					

Располагаемый доход – всего	<b>58,37</b>	<b>123,59</b>	<b>180,25</b>	<b>259,91</b>	<b>546,74</b>
из них:					
<i>Социальные выплаты – всего</i>	<i>27,70</i>	<i>40,90</i>	<i>76,57</i>	<i>93,47</i>	<i>168,45</i>
в том числе:					
пенсии	14,40	17,01	38,66	55,96	74,19
пособие по безработице	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
пособия многодетным матерям и др. на детей	0,28	1,08	3,65	1,44	0,61
пособия участникам ВОВ и их вдовам	0,00	0,00	0,00	0,00	22,18
компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей	13,02	22,70	33,45	31,51	68,48
другие соц. выплаты и пособия	0,00	0,11	0,81	4,56	2,99

6. Наличие «ошибки включения» в состав бенефициариев компенсаций не самых нуждающихся домохозяйств подтверждается и тем, что даже среди тех домохозяйств, которые, согласно действующему законодательству, приобрели право на их получение, имеет место существенная подоходная дифференциация. Более того, степень неравенства у них даже выше, чем у всей совокупности домохозяйств. Если по всей совокупности домохозяйств в среднем квинтильный коэффициент дифференциации доходов составляет 11,3, то среди бенефициариев компенсаций он достигает значения 15,5. При этом с увеличением доходов получателей компенсаций растет и размер компенсаций, приходящихся на одного члена домохозяйств. Так, если в I квинтильной группе он составляет 13,02 лея, то в V квинтиле - 68,48 лей, или в 5,3 раза больше (табл. 11).
7. При оценке эффективности существующей ныне в стране системы социальной защиты малообеспеченного населения важно учитывать также распределение социальных выплат и пособий (без учета пенсий) по квинтильным группам располагаемых доходов. При такой оценке выявляется, что на 20% самого бедного населения приходится 5,7% всего объема социальной помощи, а 20% наиболее обеспеченных членов домохозяйств аккумулируют в своих доходах 43,6% всей социальной помощи населению страны (табл. 12).

По отдельным видам социальной помощи наибольшее неравенство имеет место для пособий участникам Великой Отечественной войны и их вдовам. Из общего объема этих компенсаций на домохозяйства из I и II квинтили приходится статистически незначимая величина, в то время как на домохозяйства из V квинтильной группы - 84,8% и, в противовес этому, распределение доходов в виде пособий многодетным матерям и других пособий на детей носит более равномерный характер (квинтильный коэффициент дифференциации равен 1,5).

*Весьма значительными являются различия в квинтильном распределении объемов компенсаций для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей. 20% самых бедных домохозяйств располагают 4,5% всего объема компенсаций, в то время как на 20% самых состоятельных домохозяйств приходится 39,2% всех компенсаций.*

К этому следует добавить, что и распределение неденежной и гуманитарной помощи, основным назначением которой является оказание материальной поддержки наиболее обездоленным людям, также имеет слабую адресность - в левом выражении домохозяйства из V квинтили получают в 13,1 раза больше такой помощи, чем семьи из I квинтильной группы.

**Таблица 12. Квинтильное распределение доходов домохозяйств, %**

	Квинтили располагаемых доходов				
	I	II	III	IV	V
<b>Все домохозяйства</b>					
Располагаемый доход – всего	4,3	10,4	14,8	21,7	48,8
Социальные выплаты и пособия, пенсии	7,4	18,2	22,2	27,1	25,2
Социальные выплаты и пособия без пенсий	5,7	13,4	18,1	19,3	43,6
Пособия многодетным матерям и др. на детей	15,3	29,6	20,9	10,7	23,6
Пособия участникам ВОВ и их вдовам	0,0	0,0	0,5	14,7	84,8
Компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей	4,5	11,5	25,2	19,6	39,2
Социальные выплаты и пособия без пособий на детей и адресных компенсаций	3,2	18,5	13,2	34,7	30,3
Неденежная социальная и гуманитарная помощь	4,7	6,6	10,2	16,8	61,7
<b>Домохозяйства, получающие компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей</b>					
Располагаемый доход – всего	2,9	9,0	19,6	23,4	45,1
Социальные выплаты и пособия, пенсии	4,0	8,6	23,8	24,0	39,8
Социальные выплаты и пособия без пенсий	3,8	9,9	23,3	18,9	44,1
Пособия многодетным матерям и др. на детей	2,1	11,8	59,2	19,4	7,5
Пособия участникам ВОВ и их вдовам	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей	4,5	11,5	25,2	19,6	39,2
Социальные выплаты и пособия без пособий на детей и адресных компенсаций	0,0	0,0	5,7	67,6	26,7
Неденежная социальная и гуманитарная помощь	0,0	2,6	21,1	31,4	44,9

8. Из сопоставления ситуации в городской и сельской местностях выявлено, что у всей совокупности домохозяйств соотношение по среднему размеру компенсации, в отличие от располагаемых доходов и социальных выплат, складывается в пользу села - в сельских домохозяйствах средний размер компенсаций в 1,5 раза больше, чем в городах (табл. 9). Такое же положение имеет место и по совокупности домохозяйств, члены которых получают компенсации. Их среднему размеру в сельских домохозяйствах (35,83 лей), хотя и незначительному, но все же больше, чем в городах (35,38 лей).
9. Степень социальной защиты городского населения в сфере оплаты коммунальных услуг и энергоносителей находится в прямой зависимости от размеров городских поселений. Жители больших городов (Кишинев, Бельцы) находятся в лучшем положении. Располагая в 2,2 раза большим средним доходом, они и по размерам компенсаций имеют преимущество перед домохозяйствами, расположенными в малых городах. Размер компенсаций, приходящихся на одного члена всей совокупности домохозяйств, в больших городах составляет 1,45 лей, что в 3,2 раза больше, чем в малых городах (табл. 13).

**Таблица 13. Средний располагаемый доход одного члена домохозяйств, находящихся в различных поселениях, лей**

	Все домохозяйства			ДХ, получающие компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей		
	Большие города	Малые города	Села	Большие города	Малые города	Села
<b>Располагаемый доход – всего</b>	<b>384,17</b>	<b>173,49</b>	<b>210,29</b>	<b>355,54</b>	<b>210,15</b>	<b>213,17</b>
из них:						
<i>Социальные выплаты – всего</i>	<i>35,26</i>	<i>26,85</i>	<i>26,65</i>	<i>145,58</i>	<i>150,34</i>	<i>63,26</i>
в том числе:						
пенсии	29,01	25,84	24,08	85,44	102,61	25,25
пособие по безработице	0,03	0,15	0,04	0,00	0,00	0,00
пособия многодетным матерям и др. на детей	0,65	0,19	0,47	1,32	0,00	1,86
пособия участникам ВОВ и их вдовам	1,18	0,01	0,01	18,71	0,00	0,00
компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей	1,45	0,45	1,51	33,38	47,73	35,83
другие соц. выплаты и пособия	2,94	0,21	0,54	6,73	0,00	0,32

Что же касается домохозяйств, получающих компенсации, то среднестатистический размер компенсаций в малых городах (47,73 лей) в 1,4 раза больше, чем в больших городах. Однако доля домохозяйств, в которых имеются граждане, получающие компенсации, в различных типах поселений, неодинакова. Если в больших городах находятся 33,5% домохозяйств, члены которых получают компенсации, то в малых городах их 4,4%, а в селах - 62,1%. Этим и обусловлен характер распределения объема компенсаций между домохозяйствами, расположенными в различных поселениях: на большие города приходится 22,6% всех компенсационных выплат для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей, на малые города - 5,2%, а на села - 72,1% (табл. 14).

**Таблица 14. Распределение располагаемых доходов домохозяйств, находящихся в поселениях различных типов, %**

	Все домохозяйства			ДХ, получающие компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей		
	Большие города	Малые города	Села	Большие города	Малые города	Села
<b>Располагаемый доход – всего</b>	<b>33,4</b>	<b>11,1</b>	<b>55,5</b>	<b>34,8</b>	<b>3,3</b>	<b>61,9</b>
Социальные выплаты и пособия, пенсии	25,9	14,6	59,6	40,7	6,8	52,5
Социальные выплаты и пособия без пенсий	42,1	4,7	53,2	33,3	4,3	62,4
Пособия многодетным матерям и др. на детей	29,3	6,2	64,5	19,3	0,0	80,7
Пособия участникам ВОВ и их вдовам	96,2	0,5	3,2	100,0	0,0	0,0
Компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей	22,6	5,2	72,1	22,6	5,2	72,1
Социальные выплаты и пособия без пособий на детей и адресных компенсаций	51,0	6,7	42,4	100,0	0,0	0,0
Неденежная социальная и гуманитарная помощь	69,1	2,9	28,0	80,2	0,0	19,8

10. Размер компенсаций в домохозяйствах, их получающих, различается по типам домохозяйств. Наибольшая их величина зафиксирована в домохозяйствах, в составе которых имеются пенсионеры. В этих домохозяйствах, находящихся в городской и сельской местности, размер компенсаций, соответственно, в 1,7 раза и в 2,0 раза

больше, чем в семьях, не имеющих пенсионеров, но в состав которых входят другие категории населения, получающие компенсации (табл. 15). В семьях с инвалидами и в многодетных семьях с 4 и более детьми среднедушевая величина компенсаций меньше, чем в других домохозяйствах, их получающих, из-за большей размерности этих семей.

**Таблица 15. Среднедушевой размер компенсаций для оплаты коммунальных услуг и энергоносители в домохозяйствах, их получающих, лей**

Тип ДХ	Все ДХ		
	Город	Село	
ДХ, в составе которых:			
- инвалиды			
имеются	30,42	28,35	31,44
не имеются	44,17	53,87	41,72
- пенсионеры			
имеются	50,57	44,01	55,34
не имеются	27,52	25,55	28,02
- дети			
4 и более	25,93	-	25,93
не имеются	57,18	12,01	70,36

11. Компенсационные выплаты позитивно сказываются на характере распределения домохозяйств по квинтилям их доходов. Если компенсации исключить из объемов располагаемых доходов, то не только снизятся размеры доходов, но произойдет и «передвижка» домохозяйств в направлении к квинтилям с более низким уровнем располагаемых доходов. Для всей совокупности домохозяйств этот процесс вызовет уменьшение количества наиболее обеспеченных домохозяйств V квинтильной группы и увеличение количества самых бедных домохозяйств I квинтили. Среди домохозяйств с различными характеристиками весьма схожие изменения будут иметь место у домохозяйств, находящихся в малых городах и селах (табл. 16). Остальные домохозяйства подразделяются на 2 группы. В первую из них войдут домохозяйства, исключение компенсационных выплат из объемов располагаемых доходов которых обусловит наибольшую их "передвижку" в верхней части распределения по доходам. Это домохозяйства, находящиеся в больших городах и домохозяйства с пенсионерами. Другую группу составят домохозяйства с инвалидами и с 4 и более детьми. В этих семьях неполучение компенсационных выплат будет особенно чувствительно: именно для домохозяйств с инвалидами и с 4 и более детьми значимость компенсационных выплат для их доходов является наиболее весомой.

**Таблица 16. Распределение домохозяйств по квинтильным группам, %**

		Квинтили располагаемых доходов				
		I	II	III	IV	V
Все ДХ	a)	15,3	19,1	20,1	22,9	22,6
	b)	15,5	19,4	20,0	22,8	22,3
Большие города	a)	8,3	12,8	14,2	21,5	43,2
	b)	8,6	13,1	14,0	21,7	42,7
Малые города	a)	21,7	26,2	20,4	18,4	13,3
	b)	21,9	26,2	20,5	18,2	13,2
Села	a)	15,9	19,4	22,2	24,8	17,7
	b)	16,1	19,7	22,2	24,6	17,5
ДХ с инвалидами	a)	13,1	22,8	23,0	22,0	19,1
	b)	14,0	23,9	23,1	21,2	17,8
ДХ с пенсионерами	a)	8,9	20,6	24,2	28,0	18,3
	b)	9,0	20,9	24,3	28,0	17,8
ДХ с 4 и более детьми	a)	45,7	22,2	23,5	1,2	7,4
	b)	50,7	22,2	18,5	1,2	7,4

a) Включая компенсационные выплаты.

b) Исключая компенсационные выплаты.

Таковы наиболее общие выводы, полученные из сопоставления уровня и структуры располагаемых доходов домохозяйств, в составе которых есть граждане, получающие компенсации, и всей совокупности домохозяйств, охваченных обследованием (Household Budget Survey, 2001) государственных органов статистики. Вывод однозначен – нынешняя система компенсаций небезупречна и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

### **3.3. Необходимость совершенствования системы социальной помощи в контексте Стратегии сокращения бедности**

Главными целями политики Правительства Молдовы сейчас и на ближайшие годы является обеспечение устойчивого экономического роста и сокращение бедности. Согласно оценкам состояния мировой экономики (Всемирный банк, 2001), Республика Молдова входит в группу из 66 стран с низкими доходами. В конце 90-х годов по показателям абсолютной бедности (доли лиц с доходом ниже 2,15 доллара в день, ВВП на душу населения и др.) среди 24-х постсоциалистических - европейских и центральноазиатских - стран с переходной экономикой худшее положение, чем в Молдове, отмечалось только в Таджикистане. Многие из этих стран реализуют программы снижения уровня бедности.

Правительство страны в апреле 2002 года утвердило предварительный вариант *Стратегии снижения уровня бедности*. Окончательная версия ее должна быть подготовлена в марте 2003 года при последующей реализации с помощью МВФ, Всемирного банка и других доноров.

Исходя из реалий современного социально-экономического положения, эта Стратегия должна определить цели и задачи, правовые и организационные условия, меры по развитию секторов экономики и регионов, мобилизации ресурсов для экономического роста и сокращения зоны бедности. В конечном итоге, предстоит обеспечить основы для дальнейшего реформирования и прогресса страны.

Практически, для выработки наиболее целесообразного подхода к решению проблемы бедности в Молдове следует принимать во внимание следующие обстоятельства: а) массовый, тотальный характер абсолютной бедности в стране и б) недостаточность, к сожалению, возможных в ближайшее время темпов экономического роста (6-7% прироста ВВП) для кардинального решения вопроса.

Весьма значительная часть населения страны получает доход, не достаточный для поддержания даже минимального уровня потребления и обеспечения первоочередных потребностей. Согласно данным Департамента статистики и социологии РМ, в 2001 году 85,3% жителей страны имели доход ниже прожиточного минимума, а 51,2% их имели доход, не покрывающий даже ½ прожиточного минимума.

Одновременно, спад уровня производства общественного продукта и недостаточные темпы его подъема выступают объективным ограничителем для существенного сокращения столь масштабной бедности. Данный ограничитель будет присутствовать в среднесрочной перспективе для быстрого преодоления бедности. Необходимы крупномасштабные изменения в пользу расширения занятости и увеличения доходов как населения, так и государства.

Поэтому, пока, в силу реальных обстоятельств, система социальной помощи должна ориентироваться не на массовый охват населения, а на относительно ограниченный контингент лиц, находящихся в крайней бедности и не способных самостоятельно решить проблему из-за отсутствия или чрезмерно низкого дохода, ограничений со стороны здоровья или возраста.

Необходимо осознавать, что даже в случае построения весьма эффективной системы социальной помощи, суммарный размер пособий и компенсаций будет ограничен возможностями бюджета и темпами экономического роста. В то же время эффект социальной помощи может значительно усилиться (и возрастет по мере роста экономики), если она будет строго адресована самым бедным.

Пока, действующая в Молдове система социальной помощи во многом воплощает в себе уравнилельные принципы распределения, свойственные прошлому. При социализме уравнилельное распределение первичных доходов дополнялось аналогичным распределением вторичных доходов (различных социальных выплат). Подходящая дифференциация населения была относительно невелика. В настоящее время в силу причин, порожденных переходным периодом, подходящее и имущественное расслоение значительно. При этом, однако, система социальной помощи все еще несет в себе атавизмы уравнилельности (включая категорийный подход), хотя одна из главных ее задач – сглаживание неравенства в доходах и распределение ресурсов социальной помощи в пользу наименее обеспеченных граждан.

Из анализа данных обследований бюджетов домашних хозяйств следует, что действующая система социальной помощи не решает данную задачу. И дело не только в том, что величина распределяемой среди населения помощи незначительна – 1,3% от среднего располагаемого дохода домохозяйств в 2001 году. Денежная помощь (пособия, компенсации) распределяется не в пользу бедных, а в пользу обеспеченных: на долю 20% наименее обеспеченного населения в 2001 году пришлось лишь 5,7% всей денежной социальной помощи, а на долю 20% наиболее обеспеченного населения – 45,9%.

Если бы большая часть – не менее 80% финансовой социальной помощи было перенаправлено в пользу наиболее бедных, то:

- разрыв в доходах между 20% наиболее обеспеченных и 20% наименее обеспеченных домохозяйств сократился с 11,4 раза до 9,3 раза;
- средний располагаемый доход 20% наименее обеспеченных домохозяйств был бы выше фактически полученного на  $\frac{1}{4}$  (примерно на 24%).

Необходимость переориентации денежной социальной помощи на бедные группы населения вполне очевидна. Но чтобы перенаправить систему, нужно знать контингент потенциальных получателей помощи. Однако критерии и черта бедности в республике пока не установлены.

Департамент статистики и социологии ежеквартально рассчитывает величину прожиточного минимума и долю домохозяйств с подушевым доходом менее 50% данного минимума – эти домохозяйства считаются бедными. Согласно информации Департамента, в 2001г. бедность была наиболее распространена среди жителей малых городов и сел, семей из 4-х и более человек, а также имеющих 2-х и более детей.

Согласно другому источнику – «Ежегодный социальный отчет. 2001» (Министерство труда и социальной защиты),  $\frac{1}{4}$  населения республики находится в состоянии бедности (черта бедности определена как 50% от среднего размера потребительских расходов всего населения). Согласно этому источнику, наиболее остра проблема бедности для жителей южных регионов, малых городов, многодетных семей, лиц с низким уровнем образования, безработных, частично занятых, а также для работников с низкой заработной платой (4 из 10 бедных имеют работу).

Таким образом, согласно указанным источникам, а также исходя из данных социологических исследований, можно заключить, что уровень бедности, в том числе крайней бедности, в Молдове очень высок, а состав бедного населения разнообразен. Конечно, бедные есть во всех странах, в том числе в экономически развитых. Однако, эффективность программ преодоления бедности в каждой из них зависит от того, насколько точно определены наиболее бедные, уязвимые группы и насколько правильно выбраны механизмы оказания им помощи.

Полагаем, что в условиях Республики Молдова *для перехода к системе, ориентированной на помощь крайне бедным, предстоит решить ряд сложных проблем.* Рассмотрим важнейшие из них.

#### *1. Проблема изменения контингента получателей пособий и компенсаций*

Новая цель (адресная помощь бедным) пока слабо реализуется действующей системой социальной помощи. С точки зрения новой цели при действующей системе очень велики и ошибки исключения, и ошибки включения. Чтобы уменьшить эти ошибки, необходимо изменить состав пользователей, увеличив в нем долю бедных. Решение этого вопроса затрагивает интересы значительного количества граждан и семей, получающих в настоящее время различные социальные выплаты. Резкое изменение контингента получателей вызовет социальное недовольство. Кроме того, существуют категории получателей (инвалиды с детства, дети-инвалиды, лица и семьи, пострадавшие в результате аварии на Чернобыльской АЭС, участники второй мировой войны), исключение которых или перевод на новый принцип предоставления социальной помощи недопустимы.

Исходя из этих посылок, целесообразно провести «инвентаризацию» всех видов предоставляемой ныне денежной помощи с точки зрения достижения ими цели новой системы и по результатам оценки решить вопрос о сохранении того или иного вида пособия или об изменении условий его получения (например, путем введения тестирования доходов заявителей).

#### *2. Проблема введения пособия по нуждаемости (бедности)*

Необходимость введения данного пособия обусловлена тем, что пособие по нуждаемости в наибольшей степени соответствует задаче преодоления бедности. Использование в системе социальной помощи этого пособия уменьшает ошибки исключения в системе в целом. Его введение требует разработки и установления черты бедности, определения численности и контингента потенциальных пользователей и размеров необходимых финансовых ресурсов, четкой регламентации условий предоставления пособий. Подготовительная работа в этом направлении в стране уже начата. Однако для создания необходимой методической, нормативно-правовой, финансовой и организационной базы потребуется еще не менее 1 года. Ускорить подготовительный процесс могло бы принятие закона «О прожиточном минимуме», обновление инструкции по его расчету, а также задействование различных правительственных структур (Министерство труда и социальной защиты,

Министерство экономики, Министерство финансов, Департамент статистики и социологии) в проведении расчетов и в подготовке документов для введения пособия по нуждаемости.

### *3. Проблема размеров пособий и компенсаций*

Необходимо усилить методическую базу обоснования размеров различных видов социальных выплат. Сейчас трудно оценить, в какой степени то или иное пособие содействует решению соответствующей проблемы и воздействует на материальное положение получателей. Многие пособия незначительны по величине. Повышение размеров различных социальных выплат осуществляется в разные периоды времени и в разной степени. Получатели одних видов пособий в разные периоды оказываются то в лучшем, то в худшем положении относительно получателей других пособий. Назрела необходимость в разработке и внедрении методик расчетов размеров устанавливаемых пособий, регламентирующих также условия и порядок пересмотра размеров пособий. Целесообразно в отдельных случаях дифференцировать величину выплачиваемого пособия в зависимости от доходов получателей (например, при назначении детских пособий), что было бы определенным вкладом в повышение адресности системы социальной помощи и опытом, предвещающим последующее введение пособия по нуждаемости.

### *4. Проблема учета получателей*

Ведение единого регистра получателей социальной помощи содействовало бы оптимизации системы в целом. В настоящее время многие нуждающиеся лица и семьи не получают никакой денежной помощи, а некоторые (как из числа бедных, так и из числа обеспеченных) получают по несколько видов пособий, размер которых весьма дифференцирован. Ведение единого персонализированного учета позволило бы:

- проводить мониторинг суммарной денежной помощи, предоставляемой разным получателям;
- иметь постоянную информацию для оценки влияния того или иного выплачиваемого пособия на положение конкретных групп получателей;
- формировать и реализовывать обоснованные предложения по упорядочению видов, размеров пособий и условий их предоставления.

Такой персонализированный учет необходим, как обязательное условие для введения пособия по нуждаемости, размер и сроки выплаты которого должны быть весьма дифференцированными.

### *5. Проблема доступа бедных к образованию и медицинским услугам*

Известно, что услуги образования и здравоохранения – а от них зависит будущее страны – по большей части стали платными и дорогостоящими. Кроме того, пользование данными услугами связано с дополнительными расходами – на приобретение лекарств, учебников и т.д. Все это ограничивает доступ бедных к образованию и медицинским услугам, что негативно отражается на состоянии их здоровья, уровне образования и мешает им самостоятельно выйти из бедности. В Молдове пока не намечены пути решения этой проблемы.

Инициировать ее решение могут структуры, ответственные за организацию социальной помощи, поскольку сферы образования и здравоохранения имеют свои самостоятельные, специфичные цели и проблемы развития. В настоящее время юридически и институционально подготовлен переход к обязательному медицинскому страхованию с 1 июля 2003 г. Целесообразно использовать эту ситуацию для того, чтобы облегчить бедным доступ к медицинским услугам, тем более что планируемый

размер фонда обязательного медицинского страхования позволит направить часть средств на субсидирование дополнительных расходов самых малообеспеченных граждан – расходов, связанных с оплатой необходимых услуг и лекарств, превышающих размер включенных в бесплатный пакет. Здесь нужно отработать механизмы и формы помощи, также как и при решении вопроса о предоставлении помощи для получения образования детьми из бедных семей.

#### *6. Проблема институциональной организации*

Чтобы создать эффективную систему социальной помощи, необходимо модернизировать не только виды пособий и компенсаций, но и институт управления. Сейчас управление сферой социальной поддержки населения осуществляют Министерство труда и социальной защиты, Департамент социального обеспечения и его территориальные подразделения, Республиканский фонд социальной поддержки населения, Национальная касса социального страхования и ее территориальные подразделения, местные администрации. Уровень их взаимодействия не всегда удовлетворителен.

Принимая во внимание сложность и социальную значимость задач, которые должна решать система социальной помощи, целесообразно реформировать управление ею. Возможный вариант – формирование Центра социальной помощи путем объединения в его рамках ряда ныне действующих структур. Центр социальной помощи призван решать общие проблемы развития системы социальной помощи (выработка политики, мониторинг, единый учет получателей, разработка методик, инструкций и т.д.) и иметь сеть подразделений на местах, ориентированных на практическую работу с обращающимися гражданами, получателями помощи, местными сообществами и территориальными администрациями.

Одно из предложений для дискуссии – передать Департаменту социального обеспечения и его территориальным органам все функции по социальной защите, которые сейчас возложены на НКСС и ее территориальные структуры, а на низовом уровне – объединить управления социального обеспечения с фондами социальной поддержки населения.

#### *7. Проблема финансирования*

Для стабильной системы социальной помощи необходимо иметь устойчивую и дифференцированную финансовую базу. Достижению этой цели способствовало бы выделение бюджета социальной помощи из бюджета государственного социального страхования. Следует выработать и установить четкий порядок взаимоотношений данного бюджета с государственным бюджетом.

Администрирование такого целевого бюджета должно осуществляться Центром социальной помощи, в функции которого должно входить и привлечение иных, небюджетных источников финансирования - средств иностранных доноров (а их вклад сейчас весьма значителен), экономических агентов, общественных фондов и др. Для того чтобы привлекать ресурсы неправительственных структур, необходимо доверие, что предполагает наличие эффективных и прозрачных программ социальной помощи. В ближайшей перспективе таковой могла бы стать программа «Пособие по нуждаемости», которая по своей сути максимально соответствует цели всей системы и является и актуальной, и перспективной.

Таковы, в обобщенном виде, наиболее назревшие проблемы реформирования системы социальной помощи, которые предстоит поэтапно решать в ближайшей перспективе.

Для этого уже имеются предпосылки: в течение 1997-2002 гг. накоплен определенный опыт, яснее видны проблемы, и очевидна цель – повышение адресности; к тому же, общеэкономическая ситуация в стране имеет тенденцию к стабилизации и улучшению, как по части качества государственного управления, так и в использовании ресурсов, которыми располагает государство.

## **Заключение**

Перед настоящей работой была поставлена цель возможно более объективно рассмотреть условия, в которых функционирует программа адресных компенсаций, реализуемая в Республике Молдова с середины 2000 г. и выявить возможные направления ее совершенствования исходя из поискового характера исследования. При том, что оно было краткосрочным (октябрь – ноябрь 2002 г.), могут быть сформулированы некоторые выводы и предложения для политики на будущее.

1. Рыночная трансформация в Молдове в течение 90 –х гг. проходила в условиях общественно-политического и финансово-экономического кризиса, в силу чего выполнение государством свойственных ему социальных функций оказалось за рамками его возможностей. Государство вынуждено было отказаться от социалистической системы социальных гарантий, в максимальной степени сузило объем своих социальных функций, во многом переложив заботу о выживании на плечи самих граждан. Своеобразным амортизатором ослабления институтов социальной защиты государства в этот период стала самозанятость населения, в том числе за рубежом, а также развитие в широких масштабах теневого сектора экономики, ставшего для населения источником дополнительных доходов. Существенную роль в оказании социальной поддержки населению сыграла также внешняя финансовая и гуманитарная помощь.
2. По мере экономической и бюджетной стабилизации в Молдове постепенно складываются условия для активизации роли государства в противодействии расширению бедности и малообеспеченности. О масштабах этой задачи можно судить по тому, что согласно оценке Мирового Банка в 1997 г. около 37% населения Молдовы находилось за абсолютной чертой бедности. В то же время, проблемы бюджета осложнялись тем, что правом на льготы общим объемом в 25-30 млн. долларов США в год, располагало 37 категорий населения, некоторые из которых были определены по внеэкономическим критериям. Вслед за утверждением Парламентом (май 1999) Стратегии реформирования системы социальной помощи был введен в действие Закон об особой социальной защите некоторых категорий населения (апрель 2000 г.), и соответствующее постановление Правительства (июль 2000г.), которые аннулировали льготы по потреблению энергии и коммунальным услугам, ограничив контингент получателей адресных компенсаций 11 категориями нуждающегося населения. Этот закон заменил 100 действовавших до этого нормативных актов, согласно которым льготы и компенсации предоставлялись более чем 1,2 млн. человек. Вместо этого, в соответствии с новым законом в 2001 г. адресные компенсации общим объемом в 204 млн. лей получили 260,6 тыс. человек. По прошествии двух лет реализации столь масштабной и важной для населения программы, правомерна постановка вопроса о предварительной оценке ее

эффективности, выявлении ошибок включения («помощь не тем») и ошибок исключения («действительно нуждающиеся оказались без помощи»), с тем чтобы внести определенные коррективы в программу социальных компенсаций.

3. Основываясь на информации, полученной от 1200 получателей адресных компенсаций, проживающих в 2 муниципиях, 6 городах и 15 селах различных территориальных зон Республики Молдова (см. :*Приложение*) можно прийти к выводу, что переход от системы льгот к системе адресных компенсаций в течение 2000-2002 гг. прошел успешно и население в целом позитивно восприняло стремление Правительства перейти от уравнительного принципа предоставления социальной помощи к целевому.

Выявлено, что большинство получателей компенсаций удовлетворены установленным порядком как назначения категорий (76,6%), так и выплаты компенсаций, обеспечиваемой территориальными структурами Национальной кассы социального страхования (НКСС) и Сберегательного Банка. Компенсации, получаемые определенными категориями населения в соответствии с законом №933-XIV от 14 апреля 2000 г., охватывают весь спектр коммунальных услуг, необходимых для поддержания щадящих условий жизнедеятельности человека – электричество, тепло, вода. В наибольшей мере предоставлены компенсации на оплату электроэнергии – их получает 96,1% бенефициаров, природного газа – около 60%, центрального отопления – 32,9%, горячей воды – 18,5%, холодной воды – 50,4%, денежные средства на уголь и дрова получает более 40% всего контингента получателей адресных компенсаций. Позитивное восприятие населением системы адресных компенсаций во многом определяется тем, что в структуре среднего располагаемого дохода одного члена домохозяйства, получающего АК, доля компенсаций для оплаты энергии и коммунальных услуг составляет 10,6% в городе и 16,8% - в сельской местности.

Вместе с тем, выявлено, что действующая система предоставления компенсаций не лишена недостатков. Некоторые из них могут быть устранены в оперативном порядке, в процессе усовершенствования действующей системы: устранение проблем при подготовке документов, необходимых для получения компенсаций (у 11,1 % респондентов), задержек в выплате компенсаций (от 1 до 9 месяцев – у 19,4% респондентов); улучшение работы территориальных структур НКСС, Сберегательного Банка и медицинской экспертизы. Наличие резервов в этой области подтверждается тем, что только в I полугодии 2002 г. НКСС выявлено 3,6 тысяч инвалидов с неправильно оформленными документами, а у 17,0% процентов их инвалидность не была подтверждена. В результате внимательного изучения ситуации, количество лиц с инвалидностью I и II групп вполне обоснованно было уменьшено на 51% и 36%, а по III группе – увеличено на 44%. Экономия, в результате, составила 6 млн. леев. Приняты меры по пресечению коррупции в структурах, персонально определяющих категории получателей адресных компенсаций.

Далее, оперативность действия механизма оплаты компенсаций напрямую зависит от предоставления территориальными органами НКСС отделениям Сберегательного Банка (ежемесячно) списков получателей адресных компенсаций с одновременным поступлением финансовых средств по их обеспечению. При этом подразумеваются возможные случаи выдачи и вновь назначенных адресных компенсаций. Однако, на практике данный механизм не всегда действует. Причина такого положения, заключается в самом процессе перевода денежных средств, предназначенных для

компенсаций. Так, за 9 месяцев 2002г. Министерство финансов перечислило НКСС 168,0 млн. лей, или 94,4% от предназначенной суммы (181,8 млн. лей), из которых НКСС, в свою очередь, перечислила Сберегательному Банку 144,8 млн. лей, или 86,2%. За этот же период отделения Сберегательного Банка выплатили адресные компенсации на сумму 190,0 млн. лей (за счет накопленных остатков). Следует отметить и то, что, в нарушение установленного порядка отделения Сберегательного Банка выдают компенсации членам семей и родственникам получателя компенсации, предъявившим квитанции на оплату, без наличия оформленной доверенности. Нередки факты отсутствия получателей компенсаций по месту проживания и другие нарушения. Сберегательный Банк за выплату адресных компенсаций получает 0,8% и 0,5% комиссионных, включая выплату наличных для приобретения угля, дров, сжиженного газа в баллонах, за исключением муниципиев Кишинэу, Бэлць и ряда сел Левобережья. При этом в государственном бюджете на оплату банковского процента по выплате компенсаций в 2000 г. было предусмотрено 0,64 млн. лей, в 2001 г. – 1,61 млн. лей, в 2002 г. – 2,66 млн. лей. Как видно, налицо определенные резервы экономии бюджетных средств выделяемых для выплаты адресных компенсаций.

4. Характеристики условий жизни получателей АК весьма противоречивы. С одной стороны (хорошее наследие социализма), в большинстве случаев они обеспечены жильем, а, с другой, - у них сейчас нет средств его содержать. Тем более, что ныне, после приватизации жилья в 90-е годы, 89,9% получателей проживает в частных квартирах, а на селе – в частных домах, и только 5,4% - в государственном или ведомственном жилье. Качество жилья получателей АК не многим отличается от большинства других граждан Молдовы. Практически все они имеют электричество (96,9%), водопровод (60,3%), природный газ (53,7%). Несмотря на то, что у 61,2% получателей АК жилье состоит из двух-трех комнат (и только у 11,4% - из одной комнаты) только 3-5% из них получают дополнительный доход от сдачи жилья в наем.

Источники доходов: получатели АК находятся в разном статусе и имущественном положении (от вполне благополучных депутатов Парламента до очень бедных пенсионеров-одиночек), резко различаясь по уровню обеспеченности. В целом же, по контингенту получателей АК наиболее важных источников дохода три: пенсии – 63,0%, заработная плата – 19,6% и доход от собственности – 5,3%. В то же время «экономический потенциал» примерно 40% семей получателей компенсаций усиливается за счет наличия земельного надела или приусадебного участка, излишков жилой площади, сдаваемой в аренду или занятости в неформальном секторе экономики (торговля, строительство, сельское хозяйство).

Для Молдовы характерно, что после приватизации земли в 1998-2000 как у сельских, так и у городских получателей АК имеются доходы в натуральной форме (в среднем его имеют более 40% респондентов по контингенту получателей АК). На наличие приусадебного или дачного участка (6-30 соток) указали 50,9% бенефициаров, а на наличие земельного надела (в среднем 1,4 га) – около 40% получателей АК сельской местности. Наличие в собственности земли позволяет содержать в домашнем хозяйстве скот и птицу. Они имеются у 41,3% получателей, в том числе крупный рогатый скот – у 12,8%, свиньи – у 17,3%, овцы и козы – у 11,2% и домашняя птица – у 45,4%. Другими источниками доходов для получателей АК является помощь родственников (для 27,4%), а также гуманитарная помощь (для 23,9%).

5. Наиболее общие недостатки действующей системы адресных компенсаций состоят в следующем:
- определение нуждающихся в социальной поддержке со стороны государства в значительной мере происходит в русле действовавшего в условиях централизованного планового хозяйства принципа выделения отдельных категорий, в том числе исходя из учета заслуг этих людей перед государством или согласно установленным льготам в результате заболевания.
  - при определении размера адресных компенсаций учитываются нормативы потребления услуг, рассчитанные по устаревшим нормам, без учета данных о потреблении в домах или квартирах, оборудованных счетчиками (водомерами, счетчиками по учету газа, теплосчетчиками);
  - при определении размера адресных компенсаций согласно действующему законодательству не учитывается факт децентрализации жилищно-коммунального комплекса и передачи формирования цен и тарифов на его отдельные услуги на местный уровень (уездов, муниципиев). Кроме того, при наличии в республике разных поставщиков электроэнергии (Union Fenosa, RED Nord и Nord-Vest) тарифы на 1 квт/час электроэнергии также отличается по обслуживаемым ими зонам;
  - имеются недоработки в определении ряда категорий нуждающихся. Так, нет четкого определения: каким именно труженикам тыла предназначены адресные компенсации, возникают известные трудности при определении категории одиноких пенсионеров, инвалидов, особенно в случае неформального места жительства в другой местности, многодетных семей (например, если речь идет о попечительстве детей) и другие неясности;
  - согласно действующему Закону об особой социальной защите некоторых категорий населения, конкретные размеры адресных компенсаций предусматриваются по мере изменения тарифов и цен по состоянию на 1 января соответствующего года. Но, как показал опыт 2001-2002 гг., центральные органы управления располагают данными только об изменении тарифов на электроэнергию и цен на уголь и дрова, а изменения тарифов и цен на прочие коммунальные услуги за указанные годы не производились как по причине сложности выявления их изменения, так и по причине несовершенства механизма перерасчета компенсаций в разрезе территорий, вследствие чего они устанавливались в среднем по республике;

Существующая система льгот в виде предоставления адресных компенсаций на оплату электроэнергии и жилищно-коммунальных услуг, основанная на принципе категоричности, когда социальная помощь предоставляется гражданам по их формальной принадлежности к той или иной социальной категории населения без учета фактора нуждаемости, не решает до конца проблему социальной справедливости, оставляя за ее пределами многих пожилых людей, молодые семьи, некоторые группы занятых в сельской местности, безработных. Многие люди из этих групп полагают, что система адресных жилищных компенсаций (пособий) должна основываться на заявительном принципе и определялась в зависимости от дохода семьи.

6. В целом успешный 2-х летний опыт реализации Закона об особой социальной защите некоторых категорий населения (апрель 2000 г.) оставляет, однако, открытым вопрос о том, насколько принцип категоричности (на котором основывается этот закон) позволяет оказывать социальную помощь действительно наиболее в ней нуждающимся. К этому выводу приводят сопоставления и расчеты, проведенные по базе данных Обследований бюджетов домашних хозяйств за 2001 год, которые показывают, что семьи, получающие компенсации для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей необязательно являются наиболее нуждающимися в стране. Парадоксально, но они имеют более высокий уровень располагаемых доходов, чем в среднем по всей совокупности домохозяйств страны. В городской местности располагаемый среднедушевой доход в этих семьях в 2001 г. составлял 335,30 леев в месяц, что больше среднего дохода для совокупности городских домохозяйств на 13,7%. На селе получатели адресных компенсаций располагали доходом в 213,17 леев, что не намного (на 1,6%) больше, чем в среднем по всем сельским домохозяйствам.

Привлекает внимание и такое немаловажное обстоятельство, что размеры компенсаций имеют высокий уровень дифференциации по квинтилям располагаемых доходов. Размер компенсаций, приходящийся на одного члена наиболее обеспеченных домохозяйств из V квинтили, составляет 2,63 лея, что намного больше, чем у членов самых бедных домохозяйств из I квинтильной группы - 0,30 лея.

Основной вывод, который следует из анализа бюджетов домашних хозяйств – имеют место значительные и неоправданные, с точки зрения социальной справедливости, различия в квинтильном распределении объемов компенсаций для оплаты коммунальных услуг и энергоносителей: 20% самых бедных домохозяйств располагают 4,5% всего объема компенсаций, в то время как на 20% самых состоятельных домохозяйств приходится 39,2% всех компенсаций.

Простое сопоставление приведенных данных с параметрами реальной зоны бедности в Молдове приводит к выводу, что выбор состава категорий получателей АК пока не обязательно увязан с установлением реального материального статуса лиц и семей, получающих пособия и другие виды помощи. С одной стороны, в состав получателей АК сейчас включены лица, устойчиво находящиеся в зоне крайней малообеспеченности (одинокие пенсионеры и семьи, состоящие из нетрудоспособных). С другой стороны, как и в других постсоветских странах, нынешняя практика не лишена политической окраски, что видно из назначения социальной помощи некоторым категориям граждан без учета материального положения их семей (компенсации жертвам политических репрессий 1917-1990 гг., участникам боевых действий по защите территориальной целостности и независимости страны, и некоторые другие). Не подвергая сомнению нравственные мотивы оказания помощи людям, пострадавшим в ходе исторического процесса, тем не менее, в силу ограниченности финансовых ресурсов помощь таким лицам следовало бы обусловить их реальным материальным положением.

7. Приоритеты ближайшей перспективы для Республики Молдова – создание условий для устойчивого экономического роста и противодействие расширению бедности. Основными предпосылками сужения зоны бедности в стране является подъем реальной экономики и расширение на этой основе источников финансирования социальной деятельности государства. Исходя из этого, главным социальным ориентиром Стратегии экономического роста и сокращения бедности должна стать трудовая активизация человеческого потенциала страны, включая создание

благоприятного климата для предпринимательства. Дополнительным и важным компонентом этой Стратегии должна быть эффективно работающая система социальной защиты, ориентированная, прежде всего, на нетрудоспособных членов общества, наиболее нуждающихся в защите государства.

Актуальность этой задачи подтверждается и противоречивостью подходов к совершенствованию системы социальной защиты, заложенных в проекте Закона «О социальной помощи», который недавно утвержден Постановлением Правительства №997 от 24 июля 2002 г. и принят в первом чтении Парламентом в ноябре 2002 г.: в нем сохраняется противоречие между декларированием оказания социальной помощи самым нуждающимся и фактическим сохранением категорий ее получателей. Так, в статье 5 проекта Закона сказано: «(1) Право на социальную помощь имеют граждане Республики Молдова в зависимости от валового дохода на одно лицо». А в статье 7 «Категории получателей» указаны 9 категорий лиц и семей, включая наряду с инвалидами, престарелыми, многодетными семьями и пр. также и категорию в неясной редакции – «другие лица, находящиеся в затруднительном (?) положении».

Трудное экономическое положение страны не позволяет предположить, что в ближайшие годы возможна реализация широкомасштабных социальных программ. Вместе с тем, при наличии четкой координации деятельности различных ведомств (Министерство труда и социальной защиты, Национальная касса социального страхования, Министерство финансов, Министерство экономики и др.) и при тщательном расчете возможных последствий намечаемых изменений задача оказания социальной помощи наиболее нуждающимся группам населения может быть успешно решена и на современной финансовой основе. Непременными предпосылками успеха продвижения реформ в этом направлении являются их должное институциональное оформление и законодательное обеспечение.

## Литература

1. *Стратегия реформирования системы социальной защиты*. Постановление Парламента Республики Молдова №416 – XIV от 28 мая 1999 г.
2. *Закон «Об особой социальной защите некоторых категорий населения»* №933 – XIV от 14 апреля 2000 г.
3. Постановление Правительства «*Об адресных компенсациях для некоторых категорий населения»* №761 от 31 июля 2000 г.
4. Постановление Правительства «*О проекте Закона о социальной защите»* №997 от 24 июля 2002 г.
5. *Стратегия социально-экономического развития Республики Молдова на среднесрочный период (до 2005 г.)*. Постановление Правительства №1415 от 19 декабря 2001 г.
6. *Предварительная стратегия сокращения бедности*. Постановление Правительства №524 от 24 апреля 2002 г.
7. *Ежегодный социальный отчет. 2001*. Министерство труда и социальной защиты. Кишинев, 2002 г.
8. *Strategy of Social Assistance in transition countries*. World Bank, 2000.
9. Braithwaite I., Grootaert C. and Milanovic B. *Determination of Poverty and Targeting of Social assistance in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. World Bank, 1998.
10. Sinitsina I. *Social Assistance System Reform in Georgia*. CASE, Warsaw, 2001.
11. Kotzeva M. *Targeting Social Assistance Under Hard Budget Constraints: Evidence from Bulgaria*. CASE – CEU, Warsaw, 1999.
12. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. World Bank, 2000.
13. *Moldova: Public Economic Management Review, Summary Report*. World Bank, 2002.
14. *Evaluarea Nivelului de Trai al Populatiei in Republica Moldova (in baza analizei bugetelor casnice)*. UNDP/PNUD, Chisinau, 1999.
15. *Report on Poverty in Moldova 2000*. Poverty and Policy Monitoring Unit at the Ministry of Economy under UNDP support, July 2002.