

Е.И. Андреева

директор по науке Центра фискальной политики¹

Выступление в Горбачев-Фонде на конференции «Социальное сиротство: качественные изменения ситуации и современные подходы к решению проблемы» 14.02.2012 г.

Я буду говорить о социально-экономической эффективности расходов на социальную защиту детства.

В 90-х годах была тяжелая ситуация, потом положение в экономике стало улучшаться, а проблемы с социальным сиротством не только уменьшались, а продолжали нарастать. В какой-то момент, а именно в 2006 году, было принято политическое решение положить этому конец. И действительно, произошли улучшения. Они особенно заметны на фоне того, что после 2006 года наступили 2008 и 2009 годы – время очень жестокого кризиса и общего ухудшения ситуации. И, тем не менее, в связи с увеличением безработицы, резким падением доходов населения в регионах, то есть в связи со всем тем, с чем, обычно, связывают проблемы сиротства - ухудшения ситуации в этой сфере не произошло.

Конечно, хотелось бы достичь большего, но хорошо, что вообще удалось тенденцию переломить. Возникает вопрос: что нужно делать, чтобы ситуация постоянно улучшалась?

Как экономисту или финансисту мне довольно трудно сказать - что именно, помимо политической воли, привело к тому, что начался процесс снижения численности социальных сирот. Я считаю, что одного только внимания к сфере социальной защиты детства - недостаточно. Программный подход, стандартизация услуг, расширение гражданского участия и участия

¹ *Центр фискальной политики - некоммерческая организация, которая занимается научными исследованиями в области экономики государственного сектора, в том числе экономики социальной сферы, а также проводит консультации для органов власти разных уровней.*

НКО, повышение качества и доступности информации для населения – разные стороны решения этой проблемы. Эти меры могут быть, как очень эффективными, так и мало эффективными.

Полагаю, что использование программного подхода, который используется сейчас во многих регионах, могло бы оказать большое значение и сыграть большую роль, чем это имеет место сейчас. Несмотря на то, что программный подход, и детские программы есть уже практически везде, надо признать, что очень часто они крайне неэффективны.

Я просмотрела достаточно много детских программ по регионам. Заметно, что они используются, в основном, как источник дополнительного финансирования, увеличения финансирования текущих расходов. Так, за счет программ вводятся дополнительные ставки, оплачивается текущий ремонт, которого давно не проводилось. Всё это под соусом улучшения положения детей и т.д. На самом же деле, не ставятся социально-экономические цели. Все сводится к набору мероприятий, причем часто даже не капитального, а текущего характера. То есть главная цель - изменение работы системы социальной защиты детства – не ставится. Финансируется все то, что уже есть. А если и появляется что-то новое, то не благодаря программе, а порой даже вопреки программе. Иначе говоря, **новое пробивается, встречая на пути сопротивление инерции существующей системы.**

Поскольку в программах не сформулирована социально значимая цель, то строго говоря, и оценивать-то нечего. «Провели три мероприятия или приняли 81 нормативно-правовой акт» - так отчитываются о реализации программ.

Конечно, во многом благодаря программам мы понимаем, где есть резервы повышения эффективности. Пока их не было, мы просто знали, что тратится определенное количество денег. Мы до сих пор продолжаем отчитываться тем, что мы еще больше потратили денег.

По сравнению с 2006 годом стоимость содержания детей в интернатных учреждениях увеличилась более чем вдвое в среднем по стране, причем это в реальном выражении. Таким образом, услуга содержания детей в интернате, которая и раньше была дорогой, сейчас стала просто «золотой». В принципе, это должно облегчать путь к практическому использованию альтернативных услуг, которые должны быть более дешевыми и более эффективными. Они, конечно, более эффективны. А более дешевыми стать при нынешних ценах нетрудно.

Сейчас, по некоторым оценкам, стоимость содержания одного ребенка в интернате (если учесть все расходы, включая зарплату персонала, закупку оборудования и т.д.) равна, примерно, валовому национальному продукту, который производит один работающий в экономике. Это сопоставимые цифры, то есть дальше уже расти некуда. Понятно, что на один какой-то сложный случай в медицине можно потратить огромные деньги, чтобы спасти человеческую жизнь, но средние цифры не должны выходить на такой уровень.

И, кроме того, у нас продолжается экономическая рецессия. Денег больше не будет. Поэтому хотим мы того или не хотим, усилится конкуренция разных отраслей – образования, медицины, того же ЖКХ – за этот самый бюджетный рубль. И для того, чтобы доказать людям, отвечающим за социальную политику, что необходимо увеличивать финансирование сферы защиты детства, - нужно искать новые аргументы. Аргументы, не только «интуитивно понятные» тем, кто работает в этой сфере, но понятные лицам, принимающим решения о том, как тратить деньги на эту благородную деятельность .

Существует очень много отраслевых программ. И Национальные Фонды, и Министерство экономики, и Министерство финансов – все хотят найти хорошие программы и поддерживать НКО, эффективно работающие в сфере защиты детства.

Я общаюсь с людьми, которые входят в отборочные экспортные комиссии. И все они единодушны во мнении, что уровень программ и их проработки с точки зрения формулировки целей и оценки социальной эффективности - не удовлетворителен. В результате, наши социальные программы оказываются недооцененными, поскольку мы не можем показать, что приобретет благодаря им общество в ближайшей и отдаленной перспективе.

Новые методики, оценки социальной, а главное – экономической или бюджетной эффективности социальных программ сейчас востребованы и Министерством финансов, и Министерством экономики.

Недавно в наш Центр обратилось Министерство экономики (в нашем Центре есть наработки) с просьбой показать, как это работает на примере какой-либо программы. Раньше наш Центр (по заказу Национального Фонда защиты детей) делал такие расчеты по отдельным программам, в том числе для Томской области, Хабаровска.

Найти готовую программу социально-экономической эффективности, которую можно было просчитать, - оказалось непросто. Нам ничего не удалось найти среди более чем 40 программ, которые подавали НКО, (в том числе, работающие в сфере социальной защиты детства), на недавно прошедший конкурс в Министерство экономики .

Готовясь к сегодняшней конференции, я нашла один пример: речь идет о программе помощи молодым инвалидам, которые впервые устраиваются работать. Для того, чтобы они устраивались работать на открытом рынке труда, их надо подготовить: научить, как говорить и как писать резюме и т.д. Из 200 участников программы трудоустроилось только 30 человек. Если сравнить это с тем, сколько было бюджетных денег потрачено, то получается, что на одного трудоустроенного по программе было потрачено почти 100 тысяч рублей. Может быть, было бы проще просто раздать эти деньги . Инвалидам, конечно, они нужны эти. А тут их чему-то учат и учат, и они потом устраиваются на работу.

Оказывается, что буквально в первый же год, получив благодаря этой программе заработанные доходы, они уже окупили все бюджетные расходы. Дело в том, что цель бюджета – не сэкономить бюджетные деньги, а добиться эффекта. Целевая группа, на которую были израсходованы эти деньги, в приросте дохода за счет участия в этой программе получила уже больше, чем было потрачено денег. 30 человек, которые были трудоустроены, уже больше года проработали на новом месте. А это значит, что, скорее всего, они и дальше будут работать.

Я пытаюсь дать вам представление о том, что социально-экономическую эффективность можно считать – и оказывается, что все-таки не надо было раздавать деньги инвалидам. Гораздо эффективнее сделать то, что и было сделано: подготовить этих людей к поиску работы на открытом рынке и получению новых доходов.

То, что получилось, может быть, дороговато – да, это первый опыт. Но для того, чтобы преодолеть предубеждение общества по отношению к работающим рядом коллегам-инвалидам, такие деньги и стоит потратить. А в дальнейшем эти затраты будут снижаться. Даже если бы эта программа оказалась невыгодной с бюджетной точки зрения, мне кажется, что наличие подобных расчетов, по крайней мере, позволяет учесть все последствия: чем это грозит и сколько надо потратить денег. Мне кажется, что это перспективный путь.

Судя по нашему опыту, подавляющее большинство социальных проектов, социальных программ оказываются выгодными экономически – бюджетно выгодными.

Не утверждаю, что наша методика позволяет просчитать все социальные выгоды – она позволяет просчитать только то, что можно посчитать, то, что выражается в рублях. Тем не менее, подчеркиваю: когда отстаивают социальные программы, очень часто не обращают внимание на то, что они имеют прямую социальную выгоду, которая может быть

упущена. Очень трудно просчитать социальную выгоду от милосердия - но и это можно.

Я не ставлю задачу просчитать социальный эффект той или иной программы полностью. Безусловно, существует важнейший гуманитарный, нравственный эффект. Но часто для того, чтобы оценить ту или иную программу, достаточно посчитать то, что считается. И сразу виден эффект - не для бюджета, а для общества. Я считаю, что это мощное средство защиты для самой сферы защиты детства. Ведь не секрет, что социалка очень долгие годы финансировалась по остаточному принципу. И она - первое, что начинают сокращать, когда не хватает денег...

Занимаясь сферой защиты детства, мы должны научиться ставить цели, измерять затраты, полученный результат, и сопоставлять затраты с результатами. Это заставляет нас больше размышлять о том, чего мы сами стремимся добиться, и помогает другим понять, что хорошую социальную программу, вообще говоря, выгодно иметь.

Есть огромное количество способов потратить бюджетные деньги. Давайте посмотрим, как потратить их более эффективно. Мы должны сделать это таким образом, чтобы достигался максимальный эффект - тот самый, который будет важен для общества.