Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Доклад № 11748-RU

Social protection during transition and beyond - Russia

February 1994

Россия
Система социальной защиты в переходный период и ее перспективное развитие

(в двух томах)
Том I Основной доклад
2 февраля 1994 г.

Отдел развития людских ресурсов
Региональный департамент III
Управление Европы и Средней Азии

ДЛЯ СЛУЖЕБНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

Документ Всемирного Банка

Настоящий документ имеет ограниченное распространение и может использоваться получателями только в связи с выполнением служебных обязанностей. Содержание документа не подлежит разглашению без разрешения Всемирного Банка.

СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ i

ГЛАВА I : ОБЩИЙ КОНТЕКСТ 1
Макроэкономические изменения 1
Факторы, способствующие стабилизации 1
Изменения в объеме производства и размерах материально-производственных запасов 4
Последствия 5
Развитие людских ресурсов 6
Малозащищенные группы населения 8
Определение понятия и степени бедности 9
Изменение корзины прожиточного минимума 11
Результаты долговременного мониторингового обследования 13

Глава II: СМЕНА РОЛЕЙ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ 25
Советское наследие 25
Система денежных пособий в 1992 году 29
Пенсионная программа 29
Пособия по безработице 34
Пособия по временной нетрудоспособности 37
Декретные отпуска и отпуска по уходу за детьми 40
Пособия на детей 41
Программы социальной помощи 42
Неправительственные инициативы в социальной защите 48
Выводы 51

ГЛАВА III: ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ 59
Укрепление сети социальной защиты 59
Обеспечение социальной защиты для всех 59
Обеспечение надлежащего уровня социальной защиты 68
Обеспечение минимального уровня пособия по безработице 70
Финансирование системы социальной защиты 71
Реформа финансирования службы занятости 71
Роль внебюджетных фондов и отчислений от фонда оплаты труда 72
Характер и использование внебюджетных фондов 73
Возможности для перемен: отношения бюджетов различного уровня 74
Роль субвенций из центрального бюджета 75
Возможности для сокращения расходов 80
Временное возвращение к унифицированной коррекции размеров пенсий 80
Ограничение права на получение пенсии работающими пенсионерами 80
Изменения в оплате временной нетрудоспособности 81
Реформирование системы семейных пособий 83
Оценка бюджетных последствий различных вариантов реформ 83
Пенсионная реформа 84
Реформа Фонда социального страхования 84
Реформа Фонда занятости 85

Введение минимального денежного пособия 85
Прогнозирование будущих бюджетных изменений. 86
Постановка задач системы социальной защиты на долгосрочную перспективу 87
Экономический вопрос: сокращение общей стоимости пенсионной системы 89
Политическая экономия права на получение пособия: гарантии гражданам 90
Роль Пенсионного трастового фонда 93
Роль частного сектора в системе социального обеспечения 97
Роль частных пенсий 99
Реформа оплаты временной нетрудоспособности 102
Реформирование системы начисления и выплаты денежных пособий 109
Сбор налоговых поступлений 109
Интеграция деятельности по сбору поступлений и выплате пенсий . 111
Укрепление административной структуры 116

ГЛАВА IV: АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ РЫНКА ТРУДА В ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ 119
Оплата труда 121
Роль льгот, не входящих в заработную плату 123
Структура трудовых доходов и последние тенденции 127
Занятость 132
Дореформенная ситуация 132
Последние изменения в занятости 133
Безработица 138
Выводы 142
Политические выводы: Потенциальная роль регулирования доходов в России 144
Аргументы в пользу регулирования заработной платы в России 144
Недостатки и проблемы политики регулирования заработной платы 145
Опыт 146
Рекомендации 149

ГЛАВА V: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЫНКА ТРУДА 151
Роль служб занятости 151
Обеспечение услуг и штаты 153
Профессиональная подготовка 154
Массовые увольнения 155
Программы временного найма 156
Политика занятости и закрытие предприятий 159
Ж ье и искажение ситуации на рынке труда 163
Жилищный сектор: прошлое и настоящее 164
Как работает рынок недвижимости? 165
Свя рынка жилья и рынка труда 168
Темпы оборота рабочей силы: слишком низкие? 168
Внутренняя миграция 169
Упал ли уровень миграции? 170
Жилищные льготы предприятий и мобильность трудовых ресурсов 171
Жилье предприятий в контексте жилищной реформы 174

Рекомендации относительно политики 175

БИБЛИОГРАФИЯ 179

Список таблиц, рисунков и вставок

Таблица 1.1 Некоторые показатели развития людских ресурсов в ряде стран 8
Таблица 1.2 Динамика прожиточного минимума. РФ, 1992-1993 гг. 12
Таблица 2.1 Государственные денежные пособия в Российской Федерации в 1992 и I квартале 1993 г. 32
Таблица 2.2 Уровень минимальной пенсии и черты бедности в 1992 и 1993 годах 33
Таблица 3.1 Оценки возможной экономии средств в результате проведения различных вариантов реформы 86
Таблица 4.1 Виды льгот сотрудникам фирм разного размера, ноябрь 1992 125
Таблица 4.2 Распределение безработных по продолжительности периода незанятости в 1992 году 144
Таблица 4.3 Регулирование заработной платы в Восточной Европе 147
Таблица 5.1 Численность безработных на одного сотрудника службы занятости в ряде стран 154
Таблица 5.2 Изменение структуры финансирования строительства (в % площади) 164

Рисунок 1.1 Движение потребительских цен, 1991-93 (поквартально) 4
Рисунок 1.2 Распространение бедности среди отдельных групп населения России, сентябрь 1992 г. 16
Рисунок 1.3 Распределение бедности в России по типам семей, сентябрь 1992 г. 17
Рисунок 2.1 Государственные расходы на социальную защиту, в процентах ВВП, 1990 г. 30
Рисунок 2.2 Структура расходов Фонда занятости, первая половина 1993 года 37
Рисунок 2.3 Структура расходов Фонда социального страхования, первая половина 1993 года. 39
Рисунок 2.4 Структура расходов Фонда социальной поддержки населения в 1992 году (в % к итогу) 48
Рисунок 3.1 Пенсионная реформа 94
Рисунок 4.1 Россия: реальные зарплаты в государственном секторе и промышленности (в ценах декабря 1990 года) 130
Рисунок 4.2 Россия: фактический и нормативный фонд заработной платы, январь - август 1992 года 131
Рисунок 4.3 Россия: занятость по секторам экономики, 1980 - 1991 136
Рисунок 4.4 Россия: динамика безработицы и вакансий, декабрь 1991 - июнь 1993 143
Рисунок 5.1 Структура собственности на жилье, 1991 год 167
Рисунок 5.2 Доля населения, ежегодно меняющего место жительства, 1981 год 173

Вставка 1.1 Воздействие кризиса и реакция 7
Вставка 1.2 Советская система - заработная плата и доход 10

Вставка 1.3 Методология проводимого мониторинга: предупреждения и ограничения 15
Вставка 1.4 Благосостояние пожилых людей 22
Вставка 2.1 Условия получения пособия по безработице 35
Вставка 2.2 Пособие по временной нетрудоспособности 38
Вставка 2.3 Социальная поддержка в Челябинске 45
Вставка 2.4 Выявление нуждающихся в Челябинской области 46
Вставка 2.5 Некоторые неправительственные организации в России 50
Вставка 2.6 Опыт обеспечения социальной защиты в странах Восточной Азии 54
Вставка 2.7 Изменения структуры льгот и компенсаций, предоставляемых российскими предприятиями своим сотрудникам 57
Вставка 3.1 Социальная поддержка малозащищенных групп населения . . . 62
Вставка 3.2 Проблема мотивации и субвенций из федерального бюджета: опыт США. 79
Вставка 3.3 Международный опыт: практика оплаты нетрудоспособности по болезни и частота невыходов на работу 107
Вставка 3.4 Новая схема организации пенсионной работы в Московской области 113
Вставка 4.1 Льготы и крупная фирма: пример ЦАГИ 126
Вставка 4.2 Безработица: измерение и организационные аспекты 139
Вставка 4.3 Вероятная картина безработицы и политические последствия 141
Вставка 5.1 Нововведения в деле создания рабочих мест, предпринятые службами занятости во второй половине 1992 г. 157

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

1. Социальная защита населения в России является решающим звеном перехода к рыночной экономике. Процессы экономической стабилизации и структурной перестройки являются важнейшими факторами долгосрочного роста, но в краткосрочном плане связаны с серьезными социальными проблемами. Происходящее в данный момент падение объемов производства и уровня занятости может в дальнейшем привести к серьезным изменениям в отраслевой и региональной структуре экономики. Это будет влиять на жизнь отдельных граждан и различных социальных групп, причем многие из них не входили до этого в число бедных. В то же время система социальной защиты вынуждена функционировать в условиях жестких финансовых ограничений, вызванных кризисом экономической деятельности и необходимостью уменьшить бюджетный дефицит. До тех пор пока российская экономика не стабилизируется и не возобновится ее рост, люди не смогут воспользоваться открывающимися возможностями получения доходов, которые должны составлять главную гарантию социальной защиты. Более того, политика социальной защиты должна содействовать развитию эффективного рынка труда в России.

2. Стратегия в области социальной защиты будет иметь большое значение как во время переходного периода в России, так и в дальнейшем. Нынешняя деятельность в этом направлении должна быть реформирована в целях соответствия потребностям рыночной экономики. Этот доклад дает рекомендации для возможных изменений в системе социальной помощи, пенсий, пособий, в том числе пособий по безработице, а также для осуществления мер по повышению эффективности рынка труда. Хотя в настоящий момент наибольшее беспокойство вызывают те слои населения, которые наиболее сильно ощущают на себе последствия экономического кризиса, необходимо, чтобы краткосрочные цели не противоречили долгосрочным перспективам, а поэтому уже сейчас следует иметь в виду, что переход к рыночной системе будет означать, что люди в первую очередь сами будут нести ответственность за свое собственное благосостояние.

История вопроса

3. Советская система социальной защиты отличалась от соответствующих систем в промышленно развитых странах по нескольким направлениям. Наиболее очевидные различия заключаются в использовании предприятий в качестве прямого инструмента социальной политики. Социальная и экономическая функции государства и предприятий в значительной степени совпадали. Государство владело, планировало и управляло практически всем процессом производства и распределения. Экономический рост достигался преимущественно за счет экстенсивного, и в меньшей степени за счет интенсивного их использования. Важное для рыночной экономики различие между оплатой труда и отчислениями на нужды общественного благосостояния было фактически стерто.

4. В послевоенный период, вплоть до 80-х годов, советский режим достиг определенных успехов в некоторых областях. Гражданину гарантировалась занятость и соответствующее вознаграждение на государственных предприятиях, а также обеспечивался доступ к бесплатным или значительно дотированным

товарами и услугами. Распределение доходов было достаточно равномерным. Голодания в Советском Союзе практически не было. Индикаторы социального развития показывали стабильный рост, особенно в удаленных частях страны. Грамотность достигла фактически 100% для обоих полов, а доля населения, имеющего законченное высшее образование, была по крайней мере не ниже, чем в большинстве развитых индустриальных стран.

5. В то же время бедность и лишения существовали. Среди категорий вероятной малообеспеченности при прежней системе были пожилые люди, многодетные семьи, матери-одиночки и инвалиды. Пенсионеры испытывали постепенное ухудшение их относительного положения по мере того как уровень пенсий по отношению к средней зарплате снижался с более чем 60% в 1956 до менее 33% в 1990 году. Существовали и региональные различия в доходах, а также и районы серьезной бедности, например, районы с высокой рождаемостью. Официальное отрицание наличия бедности и безработицы (которая не признавалась государством) привело к формированию отсталой системы социальной помощи. Даже в конце 60-х годов значительная часть населения находилась ниже официального "социального минимума".

6. В 80-е годы недостатки командной экономики стали все более и более очевидными. Производительность труда была низкой, инвестиционная и экономическая деятельность переживала кризис. Государству становилось все труднее поддерживать уровень благосостояния и продовольственного снабжения населения. При перестройке правительство пошло на серию экономических реформ для того, чтобы восстановить экономический рост. В это же время оно начало серию частных и несистематических реформ в области социальной защиты - частично в ожидании роста трудностей, частично для обеспечения потребностей рыночной экономики.

7. Начиная с 1991 г. экономика переживает значительные макроэкономические потрясения. Внутренний спрос и производство продукции резко упали, появились признаки гиперинфляции. Снижение производства, по-видимому, достигло 12% в 1993 году, и это после 19% падения производства в 1992 году. Цены в 1992 году возросли в целом в 15 раз, в то время как основные продукты, такие как хлеб и молочные продукты, подорожали в 100-150 раз. Ежемесячный уровень инфляции был высоким и нестабильным, порядка 20-25% до октября 1993 года. Реальная заработная плата очень резко колебалась. В конце 1992 года средняя реальная заработная плата составляла приблизительно две трети уровня предыдущего года, а в середине 1993 года она была приблизительно на 20 % ниже уровня середины 1991 года. Несмотря на сильные колебания экономической ситуации, уровень занятости оставался поразительно стабильным; многие предприятия старались посылать своих рабочих в вынужденные отпуска или переводить их на неполную рабочую неделю вместо того, чтобы прибегать к увольнениям - практика, которая на первоначальном этапе реформ была свойственна и Центральной и Восточной Европе.

8. Экономические реформы предпринимаются в условиях продолжающейся политической нестабильности и характеризуются нерешительной, противоречивой политикой. Государственные предприятия в целом не были поставлены в условия жестких кредитных ограничений; росту взаимных неплатежей и

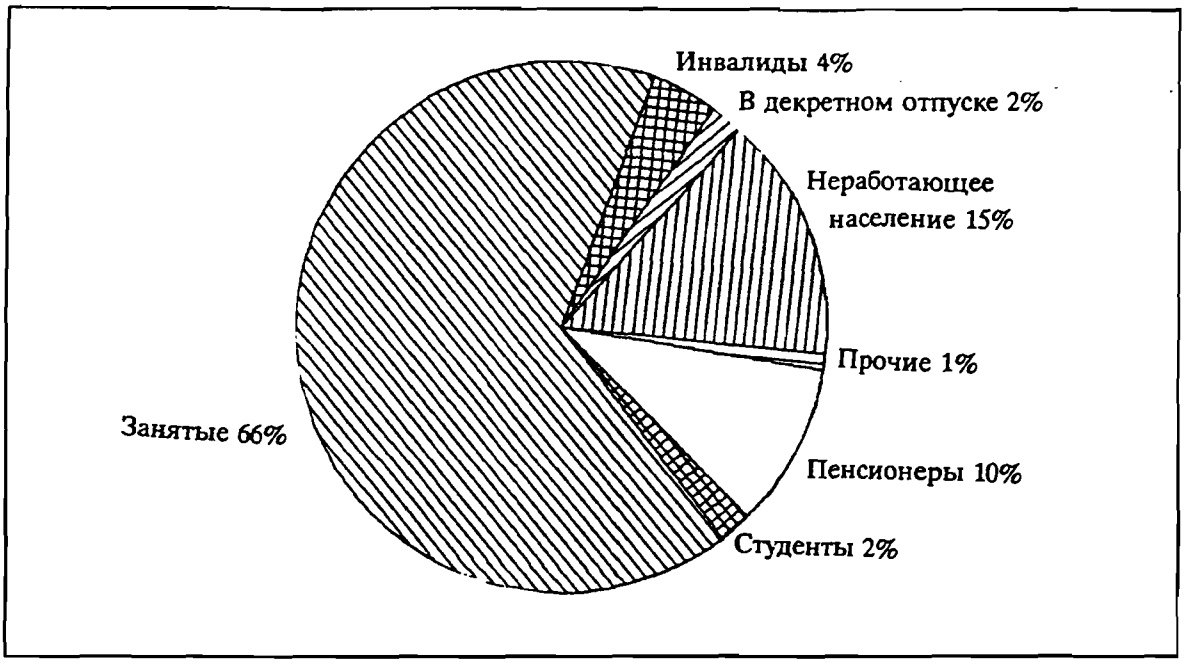
продолжающемуся субсидированию сопутствовало снятие ограничений на оплату труда. Изменение политики Центрального Банка в середине 1992 года фактически узаконило значительный объем просроченной задолженности предприятий друг другу и вызвало сомнение в последовательности программы реформ. Требования повышения номинальной зарплаты, очевидная невозможность проведения жесткой бюджетной политики со стороны государства и способность некоторых отраслей и предприятий оказывать давление на правительство в сочетании с другими факторами привели к длительной инфляции.

9. Эти экономические факторы оказали заметное давление на уровень жизни в России. Россиянам было сложно защитить себя от инфляции; отсутствуют рынок недвижимости и ценных бумаг; реальные процентные ставки по вкладам остаются отрицательными. Участились случаи бедности и изменилась ее структура. В дополнение к тем, кто еще в Советском Союзе находился на грани бедности, появилось много "новых бедных". В первую очередь это безработные. Открытая безработица быстро растет и ее уровень грозил достигнуть 2 миллионов человек к концу 1993 года. Многие семьи, не имеющие работы, быстро становятся бедными. На сегодняшний момент наиболее сильно страдают от безработицы женщины.

10. Бюджетное обследование семей россиян дает общее представление о настоящих масштабах бедности в стране.[1/] В конце 1992 г. около трети, или порядка 50 миллионов россиян, жили ниже черты бедности. Эти цифры являются сугубо предварительными, так как, скорее всего, не учитывают скрытые доходы, главным образом, в натуральной форме, как например дешевое жилище или другие виды доходов. Однако, несмотря на то, что точный масштаб проблемы пока не известен, структуру бедности можно выявить достаточно точно. Среди малообеспеченных наибольшее число составляют "работающие бедные", поскольку реальная зарплата заметно упала и широко распространена практика вынужденной работы в течение неполного рабочего дня (см. Рис. 1). Большинство составляют семьи с детьми. Следующая по величине группа - пожилые люди. Инвалиды и другие нетрудоспособные группы менее значительны. Внутри каждой группы (семьи безработных, многодетные семьи, семьи инвалидов или неполные семьи) можно выделить значительную часть живущих в нищете, с доходом менее 50% минимального прожиточного уровня.

[1/] Черта бедности, использованная в обследовании, была скорректирована с помощью Всемирного Банка и значительно ниже той, которая традиционно использовалась в Советском Союзе. Она основана на минимальной потребительской продовольственной корзине (соответствующей рекомендациям Всемирной Организации Здравоохранения и российским стандартам потребления), стоимость которой принимается за 68.3% бюджета прожиточного минимума. Эти данные, основанные на предварительных результатах опроса 6000 семей осенью 1992 года, являются приблизительными и могут содержать существенные погрешности из-за нестабильности цен, а также невозможности учета региональных различий в ценах и экономии потребления на уровне семей, а также факты сокрытия доходов. В то же время, бюджетное обследование семей, несомненно, является сегодня безусловно наилучшим источником информации об уровне жизни в России.

Рисунок 1. Группы населения с доходами ниже прожиточного минимума по типам семей, сентябрь 1992 г.



Примечание: Расчет черты бедности базируется на корзине прожиточного минимума, основанного на рекомендациях МОЗ, при котором 68,3% дохода тратится на питание.

Источник: Предварительные результаты обследования домашних хозяйств в России, 1993 год.

Роль государства в социальной защите населения

11. Понимание долгосрочной стратегии социальной защиты уже сегодня необходимо для перестройки ее существующей системы, хотя многие изменения могут быть осуществлены только в отдаленном будущем. Главной экономической задачей перехода к рыночной экономике является подъем благосостояния населения за счет роста производительности труда и расширения возможности выбора. Основой улучшения жизненного уровня в России будет достижение стабилизации экономики, конкуренция среди значительного числа прибыльных предприятий и частных лиц, возникновение эффективного рынка капиталов и рынка труда, на котором зарплаты и занятость определяются спросом и предложением. Обеспечение возможностей заработка является главным способом социальной защиты и борьбы с бедностью в долгосрочном плане.

12. В большинстве развитых стран ответственность за благосостояние граждан возлагается в основном на них самих и их семьи. Четкую границу между обязанностями государства и гражданина, по-видимому, провести невозможно. Тем не менее, при переходе к рыночной экономике правительству России следует обратить внимание на следующие долгосрочные направления:

- *Обеспечение возможности заработка.* Экономический рост и расширение занятости являются основными гарантиями социальной защиты. Для государства это означает необходимость преодоления основных макроэкономических противоречий и создания условий для развития частного сектора. Однако, одних только макроэкономических мер может быть недостаточно.

- *Помощь бедным.* Правительство должно определить минимально допустимый уровень доходов, ниже которого не должен падать ни один человек. Это означает необходимость частичного перераспределения доходов, осуществляемого путем налогообложения. Определение минимального уровня благосостояния зависит от реальных экономических условий и приоритетов социальной политики. Занятость и оплата труда должны в значительной степени определяться рынком исходя из интересов экономической эффективности.

- *Страхование.* Потенциально значительную роль в социальном страховании могло бы играть частное финансирование. Население должно взять на себя большую ответственность за выравнивание уровня собственного потребления в течение жизни. Государство может в интересах справедливости и эффективности вмешиваться там, где частная инициатива не достигает должного результата. Например, страхование против безработицы позволяет снизить издержки переходного периода, которые в противном случае лягут тяжелым бременем на самих безработных.

- *Специальные усилия для защиты наиболее обездоленных групп населения, в особенности детей.* Последствия тяжелого материального положения особенно сильно сказываются на многодетных семьях, в которых уровень бедности выше среднего. Таким образом, требуются специальные программы для защиты детей в таких семьях, например, программы вакцинации, базисного медицинского обслуживания, обеспечения питания в школах.

- *Создание условий для частного предпринимательства.* Частный сектор, в том числе и неприбыльные организации, может внести весомый вклад в социальную защиту. Например, государство может заключать контракты на предоставление социальных услуг негосударственными организациями.

13. Существует возможность альтернативного выбора между экономическим ростом и уравниванием доходов. Например, правительство может перераспределять доходы путем выплаты пособий, в частности, безработным или семьям с детьми. Также государственные средства могут направляться на те задачи, которые предпочтительно выполнять силами государства (народное образование, инфраструктура). С другой стороны, можно сокращать государственные расходы для того, чтобы уменьшить роль государственного сектора в экономике и соответственно увеличить влияние частных сбережений и инвестиций для обеспечения экономического роста. Некоторые страны Восточной Азии являются примером того, как второй и третий подходы могут привести к успешным результатам. Например, в Корее упор был сделан на развитие

качественной системы образования, на эти цели направлялось большинство бюджетных средств, и такая стратегия прекрасно дополнила общую ориентацию страны на развитие внутренней экономики за счет стимулирования экспорта.

14. Социальная защита в России до сих пор в значительной степени базируется на традициях Советского Союза; некоторые характерные черты такой системы не приемлемы для рыночной экономики. В будущем потребуется изменить роль предприятий в социальной защите населения: они должны обеспечивать занятость, а не выполнять роль социальных учреждений, а люди должны стать активными участниками рыночной экономики. Государственные пособия должны быть построены так, чтобы стимулировать граждан к поиску работы, к самостоятельному сбережению средств на случай будущих убытков, а также к взаимопомощи между родственниками и друзьями.

15. Тем не менее, в переходный период могут потребоваться специальные меры для предотвращения распространения бедности и для сохранения некоторых достижений советской эпохи на тот период, пока не разработана новая качественная и надежная система социальной защиты, приемлемая в долгосрочном плане. В ближайший период политика помощи бедным будет не только играть перераспределительную роль, но также и облегчать и ускорять переход российской экономики к современной рыночной системе. В данной ситуации особенно важно обеспечить адресную социальную поддержку наиболее обездоленных групп населения для того, чтобы у них была возможность постоянного доступа к основным благам, что может быть осуществлено в специальных программах, например, организации питания для детей в школе.

Существующая система социальной защиты

16. Яркой чертой системы социальной защиты является раздробленность функций и финансовых ресурсов. Функционируют четыре федеральных внебюджетных фонда, несколько министерств и ведомств, причем как на федеральном, так и на региональном уровне каждый из них играет какую-то роль. В 1992 году эти организации вместе располагали суммой, равной приблизительно 7% ВВП, что значительно меньше, чем ассигнования на социальную защиту в странах Центральной и Восточной Европы, которые также переживают переходный период, и в два раза меньше, чем страны Западной Европы тратят на одни только пенсии.

17. Пенсионный Фонд в 1992 году финансировался за счет обязательных отчислений от фонда оплаты труда в размере 32,6%.[2/] Временно помимо пенсий Фонд также выплачивает ряд пособий, в том числе пособия на детей. Пенсионный Фонд оказался эффективным рычагом сбора отчислений, добиваясь в этой работе бóльших результатов, чем Государственная налоговая инспекция. В 1992 году Пенсионный Фонд имел значительное положительное сальдо равное 2,7% ВВП. В то же время фонд не смог обеспечить доход на уровне не ниже прожиточного минимума значительному числу пенсионеров. Некоторые пенсии при этом остаются относительно высокими. В условиях инфляции необходимо поддерживать реальный размер пенсий; однако, поскольку из-за недостатка

[2/] Официально 1 % считался вкладом рабочего.

средств в бюджете невозможно полностью индексировать все пенсии, основное внимание следует сосредоточить на людях, получающих минимальные пособия. Дополнения к правилам индексации, принятые в конце 1993 года учитывают этот принцип. В 1993 году отчисления от фонда оплаты труда в Пенсионный Фонд уменьшились до 29 процентов, оставшиеся 3,6 процента теперь перечисляются в фонд медицинского страхования.

18. Пособия по безработице выплачиваются из Фонда занятости (ФЗ), финансируемого за счет 2% отчислений от фонда оплаты труда. 90% этих поступлений остается на местном уровне, в областных и районных отделениях Федеральной службы занятости. В 1992 году Фонд имел положительное сальдо, т.к. официальная безработица оставалась низкой и размер пособий (рассчитываемый на основе предыдущих заработков) был незначительным. Существующая система начисления пособий является сложной и трудоемкой, и, кроме того, бесполезной в условиях высокой инфляции, так как около половины получателей все равно могут рассчитывать только на минимальное пособие. Наиболее важной проблемой, однако, является то, что средств Фонда занятости не хватит для финансирования выплат пособий при ожидаемой высокой безработице. По прогнозам Банка, многие областные отделения Фонда исчерпают имеющиеся у них ресурсы, как только безработица существенно возрастет. Структура Фонда занятости не позволяет осуществить перераспределение средств из областей с благоприятной ситуацией в области, где высокая безработица и, соответственно, более низкие поступления.

19. Пособия по временной нетрудоспособности и уходу за ребенком выплачиваются из Фонда социального страхования (ФСС), созданного в 1991 году в качестве независимого финансового органа, но в реальности являющемся преемником прежних официальных профсоюзов. Доходы Фонд черпает из обязательных отчислений в размере 5,4% от фонда оплаты труда. Три четверти этой суммы остается на предприятиях и расходуется на выплаты сотрудникам, остальная часть используется для субсидий в предприятия и отрасли с высоким уровнем социальных расходов. В 1992 и 1993 годах ФСС испытывал сложности в связи с нежеланием многих предприятий уплачивать взносы, а также в связи с обвинениями в его адрес в злоупотреблениях со стороны профсоюзных функционеров. Существующая система управления фондом не вполне отвечает требованиям демократической отчетности и права на свободное объединение. Правительство отдавало себе в этом отчет, и поэтому структура управления Фондом была изменена в конце 1993 года.

20. Фонд социальной поддержки населения дополняет разнообразные региональные программы социальной помощи, большинство из которых имеют натуральный характер, применяя при этом весьма приблизительные методы обеспечения адресности поддержки. Финансируется Фонд за счет отчислений Министерства социальной защиты. Критерии распределения ресурсов между областями не ясны и, по-видимому, не способствуют выравниванию положения различных регионов. Размеры Фонда невелики: менее 0,1% ВВП в 1992 году.

21. Местные программы являются важной частью существующей системы социальной защиты.[3/] Значительная часть функций по социальной защите населения, медицинскому обслуживанию и образованию переданы в ведение местного руководства. Однако передача этих функций не была подкреплена соответствующей передачей источников доходов. Изменения во взаимоотношениях федерального и местного бюджетов, введенные в действие в 1992 году и дополненные экономическим кризисом, привели к увеличению финансового неравенства между регионами. Соответственно, местные власти испытывают серьезные и все углубляющиеся финансовые затруднения. Тенденция к растущему использованию внебюджетных фондов может привести к усилению нестабильности, а критерии распределения федеральных средств остаются неясными. В результате местные власти испытывают затруднения в планировании текущих расходов. Таким образом, практически ни одна из форм местной социальной защиты не обеспечивает стабильных гарантий населению.

22. Значительные региональные различия приводят к горизонтальному расслоению. Еще до раскола Советского Союза наблюдались существенные различия между областями в объемах социальных расходов. Некоторые области тратили на эти цели в 4 раза больше средств в расчете на душу населения, чем другие. Эта дифференциация, по-видимому, будет углубляться, так как перестройка экономики окажет неравномерное воздействие на доходы населения и, следовательно, на налоговые поступления различных регионов. Существующие механизмы перераспределения ресурсов между областями весьма ограничены.

23. Доходы местных бюджетов складываются из поступлений от закрепленных за соответствующим уровнем налогов и субвенций из бюджетов более высокого уровня. Общая сумма федеральных субвенций областям в 1992 году составила менее 2% ВВП. Прежние нормативы финансирования социальных расходов (например, количество больничных коек) были фактически отменены в период с 1985 по 1991 год. В 1992 году распределение федеральных субвенций между территориями явилось, по-видимому, результатом политической борьбы, а не оценки объективных потребностей регионов (на основе, например, количества населения или среднего подушевого дохода областей).

Результат перестройки предприятий

24. Экономические реформы и перестройка деятельности предприятий, скорее всего, вызовут дальнейшее падение реальных доходов населения и высокую безработицу. Разница между падающими поступлениями и необходимостью увеличивать расходы на социальные нужды, скорее всего, станет все более существенной. В 1992 и 1993 году, несмотря на сокращение производства и реальных доходов, номинальные поступления на социальные цели сохранились на достаточно высоком уровне, так как источник доходов - отчисления от фонда оплаты труда - оставался стабильным благодаря отсутствию массовых увольнений. Такое положение дел не может сохраняться долго. С началом

[3/] В Российской Федерации существует три уровня управления. В конце 1993 года было 89 субъектов Федерации, (республики, края и области) - в данном отчете все они называются областями. Под ними, в свою очередь, находятся примерно 2200 подчиненных им районов и муниципалитетов.

стабилизации и структурного обновления предприятий доходы бюджета упадут. Ожидается, что средства, получаемые за счет инфляционного роста цен и зарплат, а также поступления от налога на прибыль и налога на добавленную стоимость (НДС) будут сокращаться по мере ожидаемого ослабления инфляции и дальнейшего падения производства. Величина и сроки сокращения доходов бюджета будут зависеть от скорости стабилизации и структурной перестройки.

25. Перестройка предприятий будет оказывать значительное воздействие на систему социальной защиты. В условиях отсутствия жестких бюджетных ограничений и учитывая неопределенность политики правительства и перспектив развития рынка, предприятия до сих пор предпочитали не прибегать к увольнениям. Однако, поскольку штаты большинства предприятий с самого начала были раздуты, а также поскольку производственная деятельность продолжает сокращаться, ожидается, что безработица будет стремительно расти. Роль частного сектора, как источника занятости и доходов населения, при этом будет увеличиваться, хотя в ближайшее время его влияние на занятость будет незначительным.

26. В целом изменения на рынке труда будут оказывать давление на систему по двум основным направлениям: общее сокращение налоговой базы и рост расходов на выплату пособий по безработице. В то же время сумма средств, необходимых для выплаты этих пособий, не так велика, как может показаться. Если будет принят единый размер пособия для всех получателей, установленный, как предлагается в настоящем докладе, на уровне несколько выше прожиточного минимума, то рост безработицы на 1% увеличит затраты на пособия менее чем на 0,2% ВВП.

27. Проблемы социального сектора будут становиться все более актуальными по мере того, как новые приватизированные предприятия будут в целях максимизации прибыли отказываться от предоставления социальных услуг, таких, в частности, как здравоохранение и образование. Пока такая практика не приобрела еще массового масштаба, хотя есть уже примеры этой тенденции, в частности, в отношении детских дошкольных учреждений, которые в России посещают дети до 7 лет. Расходы местных бюджетов должны будут возрастать по мере того, как муниципалитеты вынуждены будут брать на себя часть функций, которые прежде выполнялись за счет предприятий. В особенности серьезной эта проблема будет в городах с одним промышленным предприятием. В случае его банкротства может разрушиться вся городская экономика вместе с социальной инфраструктурой. Необходимо выработать механизм, позволяющий передавать соответствующие функции социальной защиты местному правительству или частному сектору так, чтобы обеспечить непрерывность предоставления основных социальных услуг всему населению. В условиях существующей системы многим местностям будет сложно справиться с растущей безработицей и сокращением доходов.

Укрепление системы социальной защиты

28. Существующая система социальной защиты имеет два важных недостатка. Во-первых, социальные программы часто неэффективны из-за высокого уровня инфляции. Во-вторых, они не охватывают всех нуждающихся, о чем

свидетельствует высокий уровень бедности среди безработных и наличие работающих бедных. Размер основных пособий, базирующихся на принципе социального страхования (пенсий и пособий по безработице), упал до крайне низкого уровня. Федеральные учреждения, в частности, Министерство социальной защиты, уделяют основное внимание традиционным категориям нуждающихся, например, инвалидам и престарелым, при этом часто не уделяя большого внимания "новым бедным".

29. С помощью Всемирного банка была недавно пересмотрена и принята российским правительством новая концепция прожиточного минимума. Главной целью этого изменения было установить черту бедности, которая позволила бы правительству обеспечить адресность предоставляемой социальной помощи в быстро меняющихся условиях. Была разработана продовольственная корзина, основанная на физиологически адекватной диете и соответствующая российским традициям питания и сдвигам, произошедшим в структуре потребления в связи с либерализацией цен. Реалистичный уровень прожиточного минимума зависит, естественно, от экономических условий. Официальная черта бедности подразумевает, что в среднем 68.3% своего дохода человек тратит на питание. Однако в условиях недостатка бюджетных средств мы предлагаем рассчитывать прожиточный минимум исходя из предположения, что на питание тратится до 80% дохода (т.е. мы предлагаем понизить черту бедности для направления скудных финансовых ресурсов в помощь только наиболее нуждающимся). Следует подчеркнуть, что такая политика может считаться приемлемой лишь в ближайшей перспективе, пока регулирование цен распространяется на такой важный вид бытовых расходов, как плата за жилье.

30. Если правительство России сочтет создание всесторонней системы социальной защиты населения своей первоочередной задачей, региональным властям надо будет внедрить систему минимального денежного пособия "последней надежды". Такая система должна опираться на следующие принципы:

- Право на получение помощи должно предоставляться местными органами социальной защиты и основываться исключительно на уровне дохода гражданина. Условия предоставления пособия должны быть простыми и ясными, чтобы исключить возможность двоякого толкования правил со стороны претендента или должностного лица. Необходимо решить, какие составляющие дохода (заработка) или имущества не следует принимать во внимание при определении права на пособие, чтобы избежать нежелательных искажений мотивации. Некоторые выплаты, такие, как пенсия по инвалидности, могут исключаться из расчетов при определении уровня дохода, поскольку они отражают фактически более высокую стоимость жизни рассматриваемого лица.

- Размер выплат должен базироваться на стоимости утвержденной корзины прожиточного минимума, оцененной в местных ценах, а также на величине и типе семьи претендента (с учетом, например, количества детей, находящихся на иждивении).

- Финансирование базового минимального пособия в условиях федеральной системы должно осуществляться в форме долевых субсидий в целях достижения эффективности.

31. Для выработки схемы социальной помощи последней надежды следует принять ряд стратегических решений. Среди самых важных - определение формы пособия, механизма адресности его назначения и наиболее эффективных способов его финансирования и выплаты.

32. *Форма пособия.* В настоящее время в России денежная социальная помощь является скорее исключением, чем правилом. В условиях инфляции талоны с указанием вида и количества товаров и просто раздача материальных ценностей в натуре имеют решающее преимущество, поскольку сохранение реального содержания денежных выплат путем их частой индексации довольно обременительно. С другой стороны, международный опыт показывает, что издержки, связанные с натуральной помощью, обычно выше, чем при организации денежных выплат. Денежные пособия вызывают меньше искажений на товарном рынке и просматриваются в расходах бюджета четче, чем, например, продовольственные субсидии. Предполагая, что в какой-то момент достигнута экономическая стабилизация и инфляция взята под контроль, предпочтительно, чтобы новое базовое пособие приняло денежную форму.

33. *Как обеспечить адресность.* Доводом в пользу пособий, основанных на проверке уровня доходов, назначаемых на местах, но частично финансируемых из федеральных средств, является тот факт, что в современной России, несмотря на существующий набор программ помощи различным группам населения, бóльшая часть бедных не получает никакой помощи от государства. Даже удвоение реального размера существующих пособий только на 1/5 сократило бы бедность. Должно быть введено минимальное базовое денежное пособие, которое должно стать в течение ближайших 18 месяцев основным инструментом системы социальной защиты. В то же время, разнообразие инструментов социальной защиты, особенно на региональном уровне, должно сохраниться. Региональные схемы социальной поддержки, например, обеспечение питания для обездоленных, лучше соответствуют местным проблемам, особенно, в такой большой и неоднородной стране, как Россия. В наиболее бедных регионах, должна быть значительной доля поддержки федеральным бюджетом таких программ. Федеральный бюджет должен на долевой основе финансировать региональные программы социальной помощи. Долевые субсидии требуют от местных властей собственных ассигнований в дополнение к федеральным средствам, что позволяет экономить скудные ресурсы центрального правительства и стимулировать местные затраты на те виды деятельности, которые имеют большое общественное значение. Такие субсидии, как правило, предоставляются на определенных условиях, которые должны выполнить местные власти, например, отмена общих продовольственных дотаций. Такую систему финансирования можно ввести в действие в ближайшее время. Как только минимальное базовое пособие будет установлено, его, по-видимому, придется дифференцировать на местах, отражая различия в финансовом положении регионов и приоритетах местной политики.

34. *Управление.* Осуществление социальной помощи опирается на систему местных учреждений социальной защиты. Существующие административные

возможности системы социальной защиты слабы и требуют существенного усиления. Должны быть разработаны такие административные процедуры, которые позволят обрабатывать заявки и выделять пособия быстро и недорогие. Тотальная компьютеризация учреждений социальной защиты должна значительно улучшить работу местных органов социальной защиты. Большую роль должны играть программы подготовки кадров.

Принципы назначения пособий

35. В краткосрочной перспективе уровень пособий должен определяться несколькими принципами. Прожиточный минимум, установленный на очень низком уровне и основанный на предположении, что 80% расходов идет на питание, должен рассматриваться как отправная точка системы. Минимальная потребительская корзина должна оцениваться в местных (областных) ценах. Рассчитанный таким образом минимальный доход федеральное правительство будет стремиться обеспечить всем россиянам, которые в противном случае оказались бы за порогом нищеты. Пособия социального страхования должны быть установлены на уровне выше прожиточного минимума с целью признания предыдущих взносов.

36. *Пенсии.* Минимальная трудовая пенсия, которая назначается всем россиянам, имеющим двадцатилетний стаж работы, должна быть установлена выше прожиточного минимума, также как и минимальное пособие по безработице. Начиная с третьего квартала 1993 года полностью индексируется только минимальная пенсия. Все пенсии выше минимальной увеличены на ту же номинальную сумму, что и минимальная, что позволяет уменьшить общую сумму расходов. Такой подход приемлем во время переходного периода, но в долгосрочном плане необходимо будет восстановить связь пенсии с вкладом человека в Пенсионнный Фонд. Минимальная трудовая пенсия должна быть установлена несколько выше (например, на 15%) прожиточного минимума и должна автоматически индексироваться каждый раз, когда стоимость потребительской корзины возрастает на определенную величину (например, на 10%), но не чаще, чем раз в месяц. Минимальная величина прочих денежных пособий (социальных пенсий или пособий по нетрудоспособности) должна поддерживаться на уровне не ниже прожиточного минимума.

37. *Пособия по безработице.* Безработица до сих пор росла намного медленнее, чем предполагалось, но по мере развития экономических реформ она, как ожидается, достигнет высокого уровня. Наиболее насущной задачей является разработка систем и процедур регистрации претендентов на пособия и выплат именно адекватных пособий. Решение этой задачи имеет приоритетное значение для программы иностранной помощи, которая включает в себя программу компьютеризации Федеральной службы занятости в рамках займа Всемирного Банка на Проект развития службы занятости и системы социальной защиты. Но необходим пересмотр принципов, на которых основана компенсация безработным и финансирование всей системы. Важно, чтобы источники финансирования для активной политики в области занятости и поддержка доходов безработных были разделены; иными словами, активные меры политики на рынке труда должны финансироваться из федерального бюджета. Это связано с тем, что активная политика на рынке труда может оказаться под угрозой остаться без

финансирования в случае роста безработицы и увеличения расходов на выплату пособий. Областям с высоким уровнем безработицы, исчерпавшим местный фонд занятости, для выплаты пособий по безработице должны предоставляться средства из федерального бюджета.

38. Минимальное пособие по безработице должно удерживаться на уровне выше черты бедности, основанной на прожиточном минимуме, а не привязываться к минимальной зарплате. Право на получение пособия по безработице не должно зависеть от уровня доходов безработного и, по меньшей мере в первоначальный период безработицы (12 месяцев) размер пособия должен несколько превышать прожиточный минимум.

39. Нынешний метод расчета индивидуальных пособий по безработице трудоемок и не подходит для условий высокой инфляции, так как большинство безработных в результате получают практически одно и то же пособие. Как и предлагает Федеральная служба занятости, пособия должны временно выплачиваться по единой ставке.

40. Для граждан, имеющих статус безработного, но исчерпавших право на получение страхового пособия (по истечении 12 месяцев), а также для уволившихся по собственному желанию и для ищущих работу впервые, уровень пособия должен поддерживаться по меньшей мере на уровне прожиточного минимума. Получатели пособия могут участвовать в программах переобучения или общественных работах (хотя обычно занятые на общественных работах получают больше прожиточного минимума).

Финансовые последствия предлагаемых реформ

41. Главная цель предлагаемого доклада - показать пути к созданию действительно всеобъемлющей и адекватной системы социальной защиты населения России. Основная проблема заключается в недостатке бюджетных ресурсов. Улучшенная система социальной защиты может быть создана во многом за счет установления более четких приоритетов в существующей схеме социальных расходов, а также за счет некоторого перераспределения государственных расходов в сторону социальных секторов. В настоящее время менее 7% национального дохода направляется правительством на социальную защиту (эта цифра, правда, не включает расходы государственных предприятий на социальные цели). В России, по последним оценкам Всемирного Банка и Международного Валютного Фонда, около 22% ВВП тратится на прямые субсидии предприятиям, а целевые кредиты составляют еще 21% ВВП. В настоящее время правительство начинает понимать важность перераспределения расходов. Переговоры с Министерством социальной защиты показали возможность перераспределения общественных ресурсов от прямых субсидий предприятиям и агропромышленному комплексу в сторону адресной социальной защиты.

42. Сокращение расходов может быть достигнуто с помощью целого ряда мер. Существенной экономии можно добиться в области пенсионного обеспечения - путем постепенного повышения пенсионного возраста и введения правила, по которому полную пенсию может получать только тот, кто не работает, - а также в области выплаты пособия по временной нетрудоспособности путем введения

"периода ожидания" (например, 2 дня), то есть начального периода отсутствия сотрудника на рабочем месте, в течение которого пособие не выплачивается. Если полностью индексировать только минимальную пенсию, а все остальные пенсии просто повышать на ту же абсолютную величину, что и минимальную пенсию, то одна лишь эта мера сэкономила бы в четвертом квартале 1992 года 2% ВВП. Некоторые другие реформы, такие как постепенное увеличение пенсионного возраста, принесут существенную экономию только со временем; к концу десятилетия эта мера могла бы сократить пенсионные затраты на 35%.

43. Наибольшие дополнительные затраты, вытекающие из настоящих рекомендаций, связаны введением минимального базового пособия. В то же время, даже вместе со всеми административными и денежными издержками, его введение потребует не более 3% национального дохода. Эти расчеты основаны на предварительных результатах бюджетного обследования семей при использовании принятого сейчас правительством размера прожиточного минимума (используя предпосылку, что 80 процентов его идет на оплату продуктов питания). Согласно этим расчетам, в конце 1992 года около 15% российского населения имели бы право на получение такого пособия.

44. Предварительные расчеты показывают что выполнение всех рекомендаций требует порядка 2% ВВП. Это означает, что общие расходы на социальную защиту в России составят менее 9% ВВП, что соответствует аналогичным расходам в других странах со сравнимым доходом на душу населения.

Действия в случае макроэкономического кризиса

45. Важнейшей характеристикой системы государственных финансов является ее способность выдерживать макроэкономические потрясения. Давно известно, что в странах, где экономика находится в состоянии, близком к макроэкономическому равновесию (что пока не свойственно России), система пособий, финансируемых за счет налоговых отчислений, может играть роль встроенного "автоматического" стабилизатора. С другой стороны, есть риск, что уровень и структура пособий (выплат) может усугублять налоговый кризис или даже вызывать его. Такая угроза сегодня нависла над США. Например, автоматическая индексация выплат по социальной помощи ограничивает правительство в других общественных расходах, если нельзя значительно повысить налоги. Поэтому для того, чтобы принять во внимание реальные возможности бюджета, предлагаемая в данном докладе структура пособий основана на минимально возможном уровне прожиточного минимума.

Необходимость перераспределения средств между федеральным и местными бюджетами

46. В настоящее время становится очевидно, что существующие взаимоотношения между центральными и местными властями представляют серьезную проблему, особенно, если принять во внимание существенное противоречие между обязанностями местных властей по социальным проблемам и имеющейся налоговой базой. Таким образом, важно разработать критерии для выделения федеральных субвенций. Также важно разработать эффективные механизмы перераспределения общественных средств в области и регионы,

переживающие острый экономический кризис. Всемирный Банк уже предложил ряд рекомендаций касательно нового подхода к финансовым отношениям бюджетов различного уровня, которые включают, в том числе, предложения о разделе налоговых поступлений и распределении федеральных ресурсов на основе определенной формулы (Доклад No. 11302-RUS). В настоящем докладе авторы пришли к выводу, что в случае социальных расходов долевые субсидии, предоставляемые на основе местных расходов на конкретную программу, лучше всего удовлетворяют требованиям эффективности и социальной справедливости. Такая система позволяет избежать увеличения административных затрат и потерь средств, обычно ассоциирующихся с другими схемами, основанными на полном возмещении затрат. Местные налогоплательщики в том случае, когда они также участвуют в частичном финансировании программ, скорее заставят местные власти более четко контролировать расходы. Полное финансирование также проблематично, так как в таком случае у местных властей нет стимулов к избежанию издержек. Долевые субсидии, представляющие собой параллельное финансирование социальных программ федеральным и местным бюджетами, стимулируют и вознаграждают местные усилия и везде, где они применялись, имели успех (например, в канадской программе социальной помощи). Программы, подходящие для долевого субсидирования, относятся к области социальной помощи (в особенности, выплата базового минимального пособия), активных мер стимулирования занятости, здравоохранения и образования.

47. Можно постараться избежать основным недостатка долевых субсидий (снижения принципа социальной справедливости) путем введения специальных процедур распределения налоговых поступлений и таких формул, которые будут учитывать налоговую базу данного региона. Уже имеющимся грубым индикатором может служить подушевой доход в области. Более сложный подход также должен включать потребности в расходах, например, оценку уровня бедности в области. Особое внимание должно уделяться областям, находящимся в наиболее тяжелом экономическом кризисе.

Рынки труда и политика в области занятости

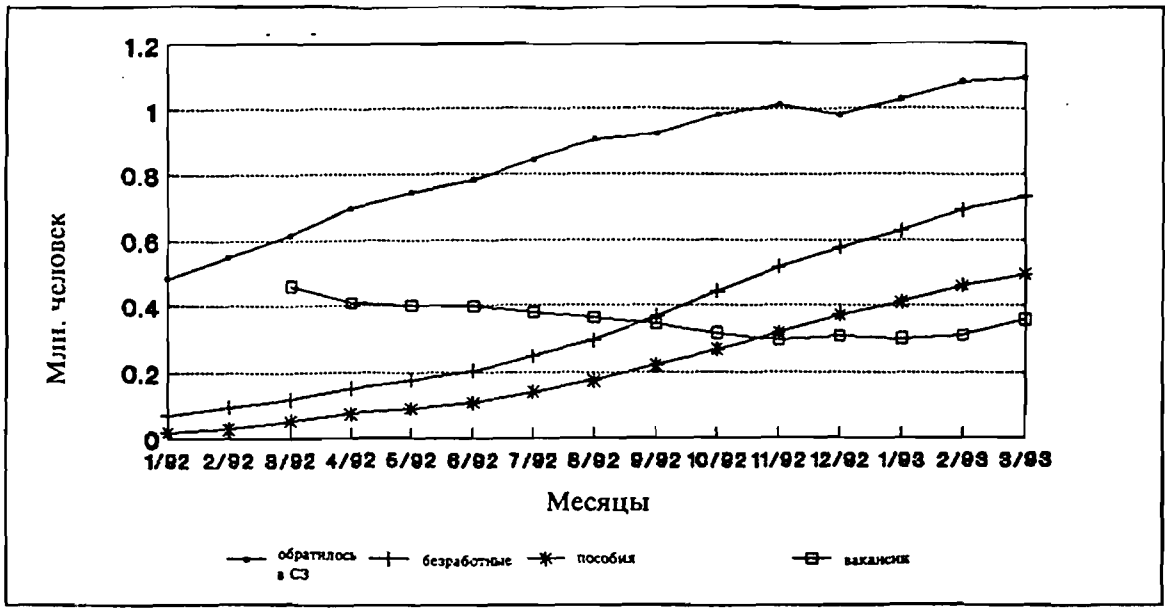
48. Анализ динамики рынка труда в Российской Федерации за последнее время выявил неожиданную стабильность в уровнях занятости вплоть до конца 1993 года. Открытая безработица росла, но к концу года составила только около 1% от трудовых ресурсов.

49. Изменение в формах собственности и одновременное расширение частного сектора, пока что в основном сосредоточенного в сфере услуг, оказали значительное влияние на распределение занятости между государственным и частным сектором. Частные фирмы реагируют на экономические преобразования быстрее, чем государственные предприятия; и, по мере нахождения ими новых рынков, спрос на труд в частном секторе будет расти. Воздействие этого процесса на рынок труда, однако, незначительно, поскольку, несмотря на быстрый рост, частный сектор все еще мал. Очевидно, что поглощающая способность частного сектора недостаточна на этой стадии для трудоустройства значительного числа работников, высвобождающихся в ходе структурной перестройки экономики.

50. Имеет место значительная инерция части государственных предприятий в вопросах занятости. Из тех немногих, кто был до сих пор уволен, большинство составляют женщины и "белые воротнички". Предприятия иногда даже предпочитали выплачивать работникам минимальную зарплату (иными словами, эквивалент пособия по безработице), не требуя с них практически никакой работы, однако не решались идти на увольнения. Другой распространенный подход - принудительно сокращенный рабочий день и неоплачиваемые административные отпуска; по-видимому, эти меры затронули каждого четвертого занятого в промышленности. В конце 1992 года наблюдался рост доли граждан, уволенных по сокращению штатов, в общем приросте безработицы, но основную массу все-таки составляют люди, уволившиеся по собственному желанию. Предприятия предпочитают сохранять рабочие места в условиях нестабильности политики и неясных перспектив рынка.

51. Заработная плата сильно колебалась. Ценовой шок в январе 1992 года сократил реальные доходы населения приблизительно на 40%. Последующий рост доходов проходил по нескольким направлениям. Во-первых, организационно-технические ограничения на объем наличности были устранены в середине года, когда предприятия, а значит и экономика в целом, получили крупные кредитные вливания. Во-вторых, попытки ограничить фонд оплаты труда - в виде включения в издержки только суммы, не превышающей четырех минимальных зарплат, умноженных на количество работников, - оказались безуспешными, поскольку предприятия предпочитали платить дополнительный налог на прибыль, увеличивать премии, нанимать дополнительных рабочих или использовать все три способа. Такое поведение предприятий можно приписать частично контролю работников над принятием решений, а также ожиданиями продолжения государственного кредитования и субсидирования. Резкий рост оптовых цен на продукцию крупных предприятий указывает, в лучшем случае, на устойчивые правила ценообразования, упрощающие номинальные требования, или, в худшем случае, на рост прибылей. Наблюдается некоторый рост дифференциации заработков по профессиям и регионам, и вместе с тем присутствует значительная инерция в системе заработной платы, что усложняет отход от старой тарифной схемы. В середине 1993 года средняя реальная заработная плата была приблизительно на 20 процентов ниже уровня начала 1991 года.

Рисунок 2. Динамика безработицы и вакансий, март 1992 - март 1993 (в миллионах человек)



52. Давно было известно, что натуральные пособия, предоставляемые предприятиями своим работникам, являются важным компонентом дохода занятого населения. Но объем этой помощи был далеко не ясен. Результаты небольшого опроса, проведенного Всемирным Банком на ряде предприятий, показывают, что эта помощь разнообразна и характерна для всех типов предприятий. Есть прямая зависимость между размером фирмы (количеством занятых) и величиной социальной помощи. Значительная часть работающих продолжает пользоваться, к примеру, жильем, медицинским обслуживанием и оплачиваемыми отпусками. Кроме того, в районах, зависящих от единственного крупного работодателя, это предприятие часто берет на себя социальные функции местных властей. На малых фирмах, занимающих меньше места на рынке труда, помощь, предоставляемая предприятием, как правило, не превышает ту, что предоставляется региональным правительством. На местном уровне затраты предприятий на жилье, уход за детьми и медицинское обслуживание были сравнимы или превосходили государственные затраты только в 10-30% случаев, в зависимости от видов затрат.

53. При нынешних ценах дополнительные блага, получаемые работниками, составляют примерно 35% дохода. Проведенный анализ обнаруживает значительную стабильность структуры затрат, что позволяет предположить, что использование натуральных благ не является распространенным механизмом существенного повышения или понижения совокупных расходов на оплату труда. Только четверть фирм отказалась от предоставления помощи какого-либо вида. В половине этих случаев сокращение коснулось жилищной программы.

Роль Федеральной службы занятости

54. Выплата пособий по безработице создает основу, позволяющую проводить структурное обновление предприятий, избегая катастрофических социальных последствий. Следующим шагом должно явиться проведение дополнительных активных мер, помогающих реформировать рынок труда. Эффективная служба занятости, конечно, не заменяет структурной перестройки и экономического роста, которые одни только могут создать производительные рабочие места, но зато она способствует мобильности рынка труда и облегчает перетекание рабочей силы из отрасли в отрасль. Наибольший рост числа рабочих мест будет происходить в новом частном секторе и на мелких предприятиях, где роль государственных служб занятости невелика.

55. Федеральная служба занятости принимает участие в так называемом создании рабочих мест, поддержке доходов и кредитов предприятий, на которые в 1992 году было направлено около одной пятой части всех расходов Фонда занятости. Эти средства дополняют общие затраты на субсидии и целевые кредиты предприятиям, составляющие, согласно оценкам, 43% ВВП. Крупномасштабная помощь всем предприятиям ставит серьезнейшие препятствия на пути реформ. В то же время в условиях резкого падения занятости, которое непременно последует за стабилизацией, следовало бы попытаться сократить безработицу там, где она особенно велика. Опыт стран Восточной Европы показывает, что безработица, как правило, имеет региональную специфику. Высокий уровень длительной безработицы способен разрушить человеческий капитал и всю структуру местных сообществ. Трудовая мобильность, по крайней мере в ближайшей перспективе, не является решением проблемы местной безработицы; в условиях жилищной проблемы и сниженного спроса на рабочую силу по всей стране работники не будут склонны к переездам. В местной экономике рабочие места могут создаваться или сохраняться различными способами, включая общественные работы и финансовую поддержку предприятий. Главное возражение состоит в том, что каждый из этих способов по-своему противоречит рыночной экономике. Но все же, с финансовой точки зрения, эти схемы могут окупиться за счет экономии на выплате пособий по безработице. Самым дешевым вариантом является поддержка существующих рабочих мест на предприятиях, хотя эта возможность зависит от доступа к сырью и комплектующим материалам, от капитала и перспектив сбыта продукции.

56. Возможны случаи, когда с точки зрения экономической эффективности имеет смысл продолжать поддерживать убыточные предприятия в течение непродолжительного времени при условии, что поддержка эта будет иметь фиксированный объем и предоставляться в виде бюджетной субсидии, а не целевого кредита. Принцип обеспечения максимальной занятости при наименьших затратах наводит на мысль о необходимости установления порогового значения затрат на одно рабочее место, при котором субсидирование имеет смысл. Финансирование из федерального бюджета должно быть направлено в те отделения Федеральной службы занятости, где безработица особенно высока (например, 150% от средней по стране). Местные отделения службы занятости должны отчитываться за расходование средств по четко установленным федеральным критериям. Предполагаемая схема должна заменить существующую

запутанную и дорогую систему субсидирования предприятий, а не стать дополнением к ней.

57. Географическая мобильность рабочей силы затруднена жилищной проблемой и отсутствием какого-либо рынка недвижимости, а также системой прописки, препятствующей внутренней миграции. Хотя мобильность рабочей силы останется ограниченной в обозримом будущем, поскольку спрос на рабочую силу будет снижен, тем не менее важно как можно скорее устранить факторы, мешающие мобильности населения. В дальнейшем, когда рынок труда оживится, отсутствие препятствий сыграет свою положительную роль. Система прописки требует разрешения от должностных лиц на смену места жительства. Прописка является необходимым условием для доступа ко многим местным социальным услугам.

58. Помимо устранения системы прописки, рекомендуется также провести реформу рынка недвижимости. Среди предлагаемых мер - проведение более рациональной политики приватизации и оплаты жилья, а также усовершенствование процедур передачи недвижимой собственности от одного лица другому. Все сохранившиеся ограничения на сдачу и обмен муниципального жилья, такие как нормы жилплощади и запреты на денежные платежи между сдающим и снимающим квартиру, должны быть отменены или изменены так, чтобы отражать только требования безопасности и охраны здоровья. Предприятиям следует предоставить больший контроль над их собственным жилищным фондом и стимулировать их к предоставлению помощи работникам в приобретении жилья более опосредованным способом.

Программа дальнейшего анализа

59. Данные рекомендации отражают наиболее насущные потребности системы социальной защиты в России, возникшие на самых ранних этапах перехода России от командной системы к рыночной. Этот доклад, безусловно, не охватывает всех сторон проблемы; дальнейшие исследования существенно выиграют в случае большей доступности информации, а также другого эмпирического материала о последствиях перехода к рынку. Поэтому полезно определить краткий план для дальнейшего анализа и действий, приемлемый как для правительства, так и для Всемирного банка. Он включает в себя 6 основных пунктов:

1. *Взаимоотношения федерального и местного бюджетов.* Обязанности местных властей в области социальных вопросов и имеющаяся в их распоряжении налоговая база не соответствуют друг другу, и поэтому требуется определить четкие критерии по распределению федеральных субвенций.

2. *Масштаб перераспределения.* Требуется определить возможность и рассчитать объем требуемого перераспределения общественных ресурсов от прямого кредитования предприятий и агропромышленного комплекса в сторону адресной социальной защиты.

3. *Реформа пенсионной системы.* Требуется определить механизм создания эффективной независимой службы с системой управления и контроля как над поступлениями, так и над назначением и выплатой пенсий.

4. *Создание возможностей для динамичного анализа бедности.* Требуется иметь возможность определять положение граждан и семей, а также целых регионов во время переходного периода. Это может быть сделано путем поддержания работы по Обследованию домашних хозяйств, которое может давать важные и полезные результаты для принимающих решения политических деятелей.

5. *Взаимоотношения заработной платы и структуры пособий.* Особое внимание должно быть уделено воздействию низкой производительности труда и низкой заработной платы на структуру пособий.

6. *Социальные аспекты реформы предприятий и приватизации.* Особое внимание должно быть уделено появлению нового среднего класса.

Заключение

60. Социальная защита в России является предпосылкой финансовой стабилизации и экономических реформ; отсутствие обеспечения минимального жизненного уровня замедляет ход реформы. В то же время экономический кризис, свертывание производства и высокие темпы инфляции, связанные с непоследовательной и слишком дорогой макроэкономической политикой, поставили миллионы россиян перед серьезными трудностями. Это произошло еще до ожидаемого роста явной безработицы. Рост местного самоуправления и вытекающая из него передача ответственности за основные аспекты социальной защиты местному руководству районов и областей привели к увеличению дифференциации в положении регионов и отдельных групп населения, и ситуация, по-видимому, еще ухудшится, поскольку переход экономики на рыночные принципы неравномерно отразится на состоянии регионов. Существующая система социальной защиты обширна и сложна, но в то же время размер оказываемой реальной помощи мал, а большинство бедных не получают никакой помощи. Исследования показывают, что в особо трудном положении находятся семьи с детьми.

61. Правительство вынуждено выбирать между различными возможными целями политики: стимулированием экономического роста, предоставлением общественных услуг и обеспечением общего благосостояния; причем выбор целей должен осуществляться с учетом временного аспекта - на ближайшее время и на перспективу. Повышение адресности социальной защиты и общее сокращение расходов на нее помогут смягчить противоречие между целями экономического роста и требованиями социальной справедливости. Введение индексации, основанной на защите от инфляции минимального уровня пособий, позволит отказаться от практикуемых в настоящее время спонтанных мер по переоценке выплат и сократить общие затраты на пенсии и пособия по безработице.

Рационализация существующего набора пособий и усиление соответствующего административного механизма также представляются необходимыми.

62. В переходный период усиленная система защиты может облегчить процесс экономической перестройки, которая внушает столько опасений российскому правительству. Если правительство решит, что внедрение всеобъемлющей системы социальной защиты является приоритетной задачей, такую систему следует построить на основе минимально возможного, но реалистичного прожиточного минимума. Этот подход потребует пересмотра существующей системы государственных расходов, а также некоторого увеличения ассигнований на социальные нужды с тем, чтобы предотвратить падение граждан за черту бедности. Главным инструментом социальной защиты должно стать предлагаемое базовое минимальное пособие, назначаемое и выплачиваемое местными властями и частично финансируемое из федеральных средств через систему долевых субсидий. Целью рекомендаций, представленных в этом докладе, является повышение эффективности системы социальной защиты, для того чтобы она отвечала новым требованиям, возникающим в этот трудный для России период; необходимо сформулировать существующие стратегические альтернативы, из которых придется выбирать Правительству, а также заложить долгосрочные основы для создания современной промышленно развитой рыночной экономики.

ГЛАВА I : ОБЩИЙ КОНТЕКСТ

Макроэкономические изменения

1.1 Попытка России осуществить стабилизацию в 1992 г. оказалась безуспешной и была сведена на нет глубинными проблемами экономики и трудностями в достижении политического консенсуса. Тем не менее, определенный прогресс был достигнут. Внутри системы начали происходить структурные изменения, в частности, начался процесс изменения форм собственности и возникновения частной собственности. Всюду проникающий контроль, характеризовавший советскую систему, ослаб. Но этим достижениям противостоит реальность высоких темпов инфляции, подогреваемой несбалансированностью бюджетной сферы и опорой на финансирование дефицита за счет выпуска денег. Более того, практика показывает, что инерция мышления коллективов предприятий, особенно крупных, является основным препятствием на пути стабилизации и приспособления к новым условиям.

1.2 Доходы многих жителей России резко сократились в результате инфляции, и значительная часть граждан в настоящее время живет ниже уровня бедности. Объем производства продолжает резко сокращаться: размер валового внутреннего продукта, уменьшившийся приблизительно на 12,8% в 1991 г., упал еще на 19% в 1992 г. и, по оценкам, снизится еще на 12% в 1993 г. Практически отсутствует ключевой компонент структурной перестройки - рост предложения. Почти все изменения на рынке труда происходили в области роста заработной платы. Открытая безработица развивается медленно. Требования, предъявляемые системе социальной защиты, выросли и, скорее всего, будут продолжать расти в ближайшее время.

1.3 Помимо трудностей, возникших на макроэкономическом уровне, необходимо решать проблемы бюджетного характера. Подобно другим странам в переходный период Россия будет, очевидно, испытывать сокращение налоговых поступлений и рост потребностей в увеличении расходов. Такие противоречивые тенденции в сочетании с настоятельной необходимостью сдерживать инфляцию предъявят еще более высокие требования в плане максимально эффективного расходования имеющихся в наличии ограниченных ресурсов. Настоящий раздел данного документа обозначает исходные позиции для обсуждения последних тенденций в развитии людских ресурсов, вопросов, связанных с таким явлением, как бедность, а также для анализа состояния системы социальной защиты в середине 1993 г., вопросов политического характера, имеющихся возможностей выбора и недавних изменений на рынке труда.

Факторы, способствующие стабилизации

1.4 Либерализация цен была основным компонентом попытки стабилизации, предпринятой в 1992 г. Для российских потребителей либерализация на первых порах означала сближение официальных и неофициальных цен, а также некоторое сокращение очередей в государственных магазинах. Однако за колоссальным скачком цен в январе 1992 г. (цены в промышленности выросли на 382% по сравнению с предыдущим месяцем, а потребительские цены увеличились на 245%) последовала продолжающаяся по настоящее время высокая инфляция. Это может быть объяснено несколькими факторами: а) массовыми целевыми кредитами предприятиям (они составили около двух третей увеличения пущенных

в оборот средств), б) ожиданием предстоящей инфляции, в) поведением тех субъектов экономики, которые фактически определяли текущий уровень цен, а также отсутствием конкуренции в сфере производства и г) падением обменного курса.

1.5 Эта первоначальная попытка стабилизации должна была быть, в принципе, обеспечена за счет роста денежной массы и в меньшей степени за счет роста заработной платы. Не предпринимались усилия по фиксированию обменного курса в качестве первичного сдерживающего фактора, т.к. для этого отсутствовали необходимые ресурсы. В отличие от стран Центральной Европы, в России либерализация торговли носила выборочный и частичный характер. Таким образом, внешние побудительные мотивы для фирм - не говоря уже о новой структуре цен - были слабы. Кроме того, либерализация произошла в тот момент, когда обменный курс был явно занижен (по сопоставимой покупательной способности) и номинальная заработная плата, выраженная в иностранной валюте, составляла лишь часть суммы, необходимой для самого непритязательного существования, если бы преобладали мировые цены на продаваемые товары. Как и предполагалось, рубль значительно укрепился в реальном выражении за двенадцать месяцев (с 10/1992 до 10/1993), но не настолько, чтобы преодолеть сложившееся убеждение в том, что только иностранная валюта может служить защитой от действия инфляции.

1.6 Можно выделить несколько фаз мнимой стабилизации. В первой половине 1992 г. была предпринята попытка обеспечить соответствие денежной и бюджетной политики объявленному курсу на сокращение субсидий предприятиям, проведение налоговой реформы и снижение государственных расходов. До середины 1992 г. бюджетный дефицит удерживался на уровне 5-6% объема валового внутреннего продукта. Правительство также стремилось сместить проблему дефицита вниз путем делегирования значительных полномочий и ответственности, особенно по социальным вопросам, органам исполнительной власти, находящимся на более низких уровнях. И хотя предполагалось, что децентрализация поможет сбалансировать федеральный бюджет, на деле она привела к дальнейшей нестабильности, т.к. местное руководство лоббировало Москву, пытаясь добиться дополнительных фондов и действуя в соответствии со сложившейся переговорной системой внутриправительственных бюджетных отношений, где отсутствуют какие-либо четкие правила.

1.7 Была провозглашена жесткая денежная политика. Однако реальные процентные ставки оставались чрезвычайно высокими и кредитные субсидии предприятиям увеличивались. Финансовая поддержка предприятиям оказывалась по нескольким каналам. Они получали кредиты непосредственно от Центрального банка и Министерства финансов. Непрямые субсидии и налоговые послабления дополняли контролируемый поток прямых субсидий. Оценки Всемирного Банка и Международного Валютного Фонда свидетельствуют о том, что непрямые субсидии в 1992 г. равнялись приблизительно 22% ВВП, а прямые кредиты добавляли еще 21% ВВП. Бюджетные субсидии и внебюджетные импортные субсидии составляли соответственно 7 и 13-15% ВВП.

1.8 Учитывая позицию, занятую Центральным банком, и структуру всей банковской системы, было трудно обеспечить последовательное проведение в

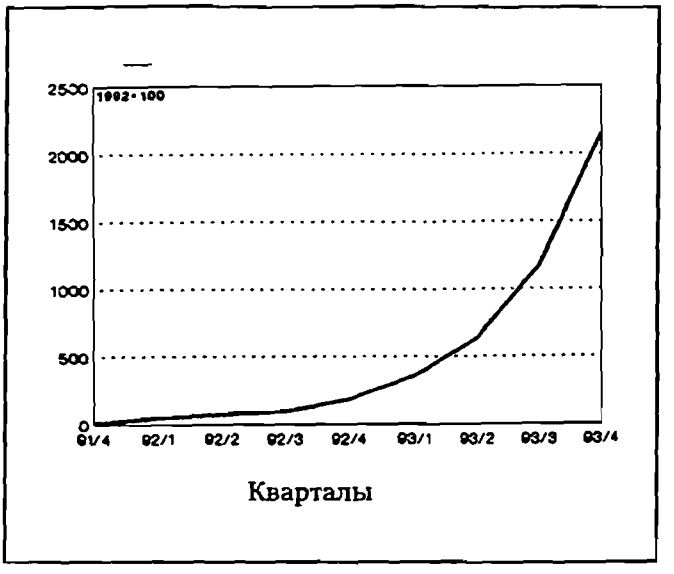
жизнь провозглашенной денежной и бюджетной политики. Ответом предприятий на преобладающую атмосферу неопределенности было, как и в странах Центральной и Восточной Европы, быстрое увеличение взаимной задолженности, что вполне могло быть сознательно выбранным курсом, направленным на усиление позиций предприятий в дальнейших переговорах с правительством. В третьем квартале 1992 г. наблюдался явный сдвиг в позиции правительства и Центрального банка в сторону удовлетворения финансовых требований предприятий путем осуществления взаимозачета долговых обязательств и увеличения кредитования экономики. В таких условиях задолженность вряд ли может быть простым средством оказания финансового давления или способом выявления лидеров и проигравших. И действительно, 1992 и 1993 годы преимущественно характеризовались бойкими номинальными прибылями, вызванными официальной финансовой поддержкой и проводимым предприятиями повышением цен.

1.9 Начиная с середины 1992 г. различия между бюджетной и денежной политикой становятся все более размытыми. Увеличивающийся бюджетный и квазибюджетный дефицит покрывался, главным образом, внутренне, за счет роста денежной массы. Бюджет в значительной мере потерял свое значение индикатора бюджетной политики и происходящих на макроэкономическом уровне процессов в экономике России. Формально зафиксированный бюджетный дефицит оценивался в 4% ВВП в 1992 г. и 5% в первом квартале 1993 г., расходные статьи бюджета были урезаны с приблизительно 50% ВВП в 1985-91 гг. до расчетных 34% в 1992 г. Однако эти цифры являются скорее отражением увеличивающейся фрагментации государственных финансов, чем показателем финансовой дисциплины, т.к.размеры внебюджетных фондов росли на всех уровнях структуры управления. Более того, обнаружились явления дублирования и избыточности в действиях бюджета, внебюджетных таможенных субсидий и политики правительства в денежной и кредитной сферах. Предварительные данные МВФ указывают на то, что внебюджетные правительственные расходы находятся на уровне бюджетных, и что за 1992 г. общий (федеральный и местный) дефицит составил 24% ВВП (с учетом квазибюджетных операций Центрального банка). Источником этого дефицита были выплаты предприятиям, которые были и остаются просто огромными. Результатом является ухудшение положения со статьями бюджета и явно выраженные инфляционные последствия. В то же самое время эти данные указывают на существующие возможности перераспределения государственных расходов в пользу социально значимых направлений.

1.10 Второй фактор, который мог бы способствовать стабилизации, - уровень заработной платы - оказался в равной степени неэффективным на протяжении всего 1992 г. Был введен налог на заработную плату, превышающую общую норму в четыре минимальные заработные платы. Хотя ежемесячные изменения номинальных размеров заработной платы в значительной степени двигались одновременно с ценами на потребительские товары, существенное понижение реальной заработной платы, вызванное резким скачком цен в январе 1992 года, так и не было полностью компенсировано. Средний уровень заработной платы в промышленности приблизился к показателям середины 1991 г., но продолжает оставаться исключительно низким. Далее, данные о частоте корректировок уровня заработной платы, получаемые на микроэкономическом уровне, указывают на отставание по крайней мере в два месяца, что в свете нынешних темпов

инфляции означает существенные изменения в уровне реальной заработной платы. Продолжает сохраняться скачкообразный характер изменения уровня реальной заработной платы, несмотря на некоторое сокращение сроков трудовых соглашений. В 1993 г. далеко не повсеместно осуществлялась полная индексация заработной платы, хотя есть указания на то, что при ее определении в качестве фактора принимается во внимание уровень цен на потребительские товары, а в некоторых организациях частного сектора экономики зарплата устанавливается в долларах. Решение индексировать пенсии являет собой важный прецедент общего характера для лиц наемного труда, борющихся за обеспечение своих прав в области заработной платы.

Рисунок 1.1 Движение потребительских цен, 1991-93 (поквартально)



Изменения в объеме производства и размерах материально-производственных запасов

1.11 Объем производства резко сокращался на протяжении 1992-1993 г.г. Причину этого можно отыскать в комбинации резких колебаний уровней спроса и предложения, которые сами явились результатом действия различных факторов, - нарушения системы межреспубликанских платежей за поставленные товары, недостаточности предложения и сокращения и изменения структуры государственных и частных расходов. Сокращение объема производства в равной степени коснулось всех секторов без стремительного падения в какой-либо одной области, как это имело место в Польше в начале 1990 г. Явления падения производства накапливались начиная с 1990 г., усилились в 1992 г. и продолжались параллельно набирающей силу инфляции.

1.12 Падение доходов частных лиц и уровня их благосостояния было важным фактором, воздействовавшим на уровень спроса, равно как и сдвиги в структуре

правительственных расходов, особенно на нужды обороны.[1] Значительными оказались сокращения в объемах капиталовложений, особенно с учетом доли капитала и промежуточной продукции в общем промышленном производстве. Как уже отмечалось, в январе 1992 г. произошло резкое сокращение уровня реальной заработной платы, хотя, принимая во внимание постоянный дефицит, размер фактического сокращения покупательной способности граждан трудно оценить. Объемы розничных продаж сократились в начале 1992 г., но затем опять возросли. Официальные статистические данные по розничной торговле недооценивают важные новшества, появившиеся в сфере торговли, включая широкое и повсеместное распространение частных магазинов. Предвидя высокие темпы инфляции, семьи перестали осуществлять накопления, что повлекло за собой достаточно оживленный спрос на товары и недвижимость на протяжении второй половины 1992 г.

1.13 Тенденции в движении материально-технических запасов и их структура отражают негативные факторы спроса, описанные выше. Что касается промышленности, то в 1991-1992 гг. наблюдался резкий рост запасов как исходных материалов, так и готовой продукции. Объем запасов исходных материалов увеличивался наибольшими темпами, что было вызвано опасениями по поводу возможных перебоев в поставках и существенного повышения цен. Многие предприятия прореагировали на эти негативные факторы не только сокращением объемов производства, но также и наращиванием запасов. Таким образом, заслуживающая доверия попытка стабилизации может на деле означать еще более высокие показатели падения объемов производства.

Последствия

1.14 Подводя итог вышесказанному, можно сказать, что в конце 1993 г. отсутствовали факторы, эффективно сдерживающие рост цен. Инфляционные настроения во все возрастающей степени оказывали отрицательное воздействие на цены и на заработную плату, рост которых был частично стимулирован выборочной индексацией и характеризовался массовой долларизацией. Опасение дальнейшего обесценения рубля и являющийся логическим следствием этого рост спроса на твердую валюту способствовали увеличению экспорта и массовому бегству капитала. Наряду с другими последствиями это усилило дефицит на рынках потребительских товаров и увеличило давление на цены в сторону их роста.

1.15 Последствия для населения России недавних изменений на макроэкономическом уровне оказались разрушительными. Высокие темпы инфляции привели к серьезному ухудшению материального положения людей. Семьям в России трудно защищать себя от воздействия инфляции. Отсутствуют рынки недвижимости или ценных бумаг, а проценты по вкладам в сберегательных банках были и остаются неудовлетворительно низкими. Спрос на иностранную валюту как на средство защиты от инфляции, таким образом,

---

[1] Доля выпуска военной продукции в общем объеме производства сократилась более чем на 11% в течение первых девяти месяцев 1992 г. Выпуск военной промышленности сократился на 40% от уровня 1992 г., а в 1991 г. этот показатель составил 26%.

постоянно выводил уровень обменного курса на показатели, являющиеся абсурдными с точки зрения реальной покупательной способности валют. Эффективная стабилизация является ключом к адекватной социальной защите. При всей важности улучшения денежной и бюджетной политики, необходимо также создать инструменты сдерживания инфляции, в том числе индексируемые финансовые активы.

1.16 К концу 1992 г. уровень реальной заработной платы, по подсчетам, упал до 2/3 показателя предыдущего года, а к середине 1993 г. реальная зарплата была на 20% ниже уровня начала 1991 г. Начиная с 1990 г. объем потребления сократился более чем на 20%. Отражением этого факта является возрастающая начиная с 1989 г. доля расходов на продукты питания в общем объеме потребления. И на самом деле, все семьи, особенно бедные, перестали осуществлять накопления. Массовая открытая безработица, которая пока еще не стала реальностью, приведет к возникновению новых узлов напряженности. Разрушение привычного образа жизни и неопределенность, явившиеся следствием экономического кризиса и переходного периода, наблюдаются на фоне ситуации, когда существующие меры социальной защиты населения показали свою несостоятельность.

Развитие людских ресурсов

1.17 Российская Федерация добилась впечатляющих успехов в развитии людских ресурсов. Как мужчины, так и женщины обладают практически стопроцентной грамотностью и доля населения с высшим образованием не ниже, чем в целом ряде промышленно развитых стран с рыночной экономикой. Россия считается страной со средним уровнем дохода: в 1991 г. доход на душу населения равнялся 3200 долларам США. В рамках советской системы адекватное потребление продуктов питания было обеспечено всем гражданам: исследования показывают, что питание даже самых бедных граждан было достаточно калорийным. Но в некоторых других отношениях, таких, например, как материнская смертность, цифры значительно печальнее (см. табл. 1.1 для сравнения основных показателей развития людских ресурсов).

Вставка 1.1 Воздействие кризиса и реакция

В последнее время экономическое положение населения России находилось в состоянии постоянного изменения, несмотря на отсутствие массовой безработицы. По сути дела, вот уже на протяжении некоторого времени жизненный уровень подвергается серьезному давлению, хотя темпы его снижения ускорились лишь в 1991 г. Экономический кризис и переходный период связывались и в течение еще какого-то времени будут связываться с заметным падением объемов производства и неизбежными сокращениями уровня реальных доходов и занятости. Серьезные бюджетные трудности, вызванные падением экономической активности и необходимостью снизить бюджетный дефицит, могли негативно сказаться на обеспечении социальной защиты и предоставлении населению основных социальных услуг. Социальные последствия будут неизбежно варьироваться от индивидуума к индивидууму и от семьи к семье. Группы населения, наименее защищенные от последствий экономических реформ, и особенно от последствий банкротства предприятий и сокращения занятости, совсем не обязательно будут совпадать с теми, которые в настоящее время относятся к разряду нуждающихся, другими словами, те, кто находился в относительно худшем положении при прежней советской системе, далеко не всегда будут наихудшим образом затронуты грядущими переменами. Сбережения, которые относительно благополучные в экономическом плане группы населения могли бы использовать для смягчения трудностей жизни, разрушены сильной инфляцией. Сказанное не означает, что следует игнорировать тех, кто в традиционном смысле этого слова считается бедными. Имеется в виду, что наше внимание должно быть обращено на широкий спектр социальных групп и учитывать неравномерное воздействие на население кризиса и переходного периода и необходимость проведения различия между "старыми" и "новыми" бедными.

Интересным подходом для анализа степени незащищенности групп населения в переходный период является анализ степени вовлеченности семей в такие зоны экономической активности, которые можно было бы назвать "официальными" (работа на государственном предприятии или получение пособия от государства), "социальными" (неоцениваемое в денежной форме производство или обмен) и "неофициальными", или "неформальными" (см. Роуз, 1992). В соответствии с этим исследованием, чем менее диверсифицирован семейный "экономический портфель" и чем в большей степени семья зависит от официальной экономики, тем менее защищенной она окажется во время перехода от командно-административной системы к рыночной. Степень незащищенности особенно высока в России сегодня, т.к. 35% семей здесь заявили, что только официальная экономика имеет для них значение (по сравнению с 12% в Болгарии и 13% в Чехословакии). Как явствует из самого определения этой группы населения, малозащищенные семьи в меньшей степени располагают возможностью иметь альтернативный источник дохода, и только 1/3 из них имеет доступ к земельным участкам. Статус малозащищенности не обязательно должен совпадать с понятием "бедность" при прежней системе.

1.18 По состоянию на январь 1992 г. население Российской Федерации составляло 148,7 млн. человек. За период между 1980 и 1988 гг. оно возрастало темпами в 0,6% в год, но к 1990 г. темпы прироста населения снизились до 0,3%. Эта тенденция является результатом падения уровня рождаемости, изменений возрастной структуры населения и увеличением уровня смертности. Продолжающееся падение уровня рождаемости в значительной степени вызвано рождением меньшего количества детей, приходящихся на одну женщину в детородном возрасте, - следствие экономической ситуации, которая делает для многих неприемлемым создание больших семей. Дополнительное доказательство

принимаемых решений отложить рождение ребенка или вообще отказаться от него можно видеть в росте числа абортов.

1.19 Относительно низкий уровень средней продолжительности жизни в России - ниже, чем в таких восточноевропейских странах, как Польша и Венгрия - объясняется широким распространением хронических заболеваний и высокой младенческой смертностью. Низкий уровень рождаемости привел к смещению в возрастной структуре населения в сторону более старших возрастов. Соотношение численности женского и мужского населения отражает длящееся уже десятилетия воздействие Второй мировой войны и более высокий уровень смертности мужчин. В целом, состояние здоровья русской нации ухудшилось за последние 15 лет из-за значительного увеличения числа сердечно-сосудистых заболеваний и неизменно высокого уровня детской и материнской смертности. Элементы реформы системы здравоохранения, необходимой для решения стоящих перед Россией задач, включающие анализ необходимых ресурсов, вопросы финансирования и структурных изменений, рассматриваются в отдельном разделе доклада.

Таблица 1.1 Некоторые показатели развития людских ресурсов в ряде стран

Показатель	Россия	Бразилия	Чехословакия	Франция	Япония
ВНП на душу населения в долларах США	3200	2680	3140	19490	25430
Средняя продолжительность жизни (лет)	69	66	72	77	79
Младенческая смертность (на 1000 рожденных живыми)	(18-25)	57	12	7	5
Материнская смертность (на 100 000 рожденных живыми)	52	230	14	13	16
Количество жителей на одного врача (1984)	222	1080	280	320	660
Начальное образование (учеников на одного учителя)	9	23	20	16	21
Дневное потребление калорий на душу населения	3386	2751	3632	3465	2956

Источник: данные Госкомстата Российской Федерации, доклад Всемирного банка "Мировое развитие", доклад ПРООН "Развитие людских ресурсов", 1992

Малозащищенные группы населения

1.20 Падение тоталитарного режима, который преобладал в России на протяжении более двух третей этого столетия, знаменовало собой закат системы, в которой надежность получения дохода обеспечивалась главным образом через предоставляемые государством гарантии занятости. Хотя бедность существовала

и в командно-административной экономике, во время переходного периода можно ожидать ее усиления (см. Вставку 1.1). Ожидается также широкомасштабная безработица. В отсутствии стабилизации сильная инфляция повсеместно резко снизила уровень жизни населения. Следующий раздел содержит информацию о бедности в Российской Федерации. Целью его является выявление и анализ состояния основных малозащищенных групп населения, размеры и состав которых, вполне возможно, претерпят изменения в ближайшее время. Тот факт, что в настоящее время большинство бедных не имеет права на получение каких-либо пособий, влечет за собой серьезные политические последствия. Расчеты необходимых бюджетных затрат для выведения всех бедных на уровень прожиточного минимума приводятся в Главе III.

Определение понятия и степени бедности

1.21 Это может показаться удивительным, но, несмотря на то, что в условиях советской системы население получало минимальное вознаграждение за свой труд, а анализ семейных бюджетов проводился достаточно регулярно, никогда так и не была собрана надежная информация о малозащищенных группах населения. Официальные статистические органы представляли данные о нуждающихся, которые вводили исследователей в заблуждение. Проводимые исследования семейных бюджетов, осуществлявшиеся на базе предприятий (в основном крупных), были ограничены кругом лиц, работающих на полную ставку, а также небольшой группой пенсионеров, и не были репрезентативными по своему содержанию и, как правило, не охватывали группы, находящиеся на периферии занятого населения. Создававшаяся в результате таких исследований картина была неточной и, по-видимому, занижала реальные размеры бедности. С другой стороны, так называемый уровень бедности базировался на потребительской корзине, не отвечающей медицинским требованиям к питанию, состав которой отличался повышенной калорийностью и большим содержанием животных жиров. Вслед за резким ростом цен на мясо в начале 1992 г. 90% населения России, таким образом, оказалось в категории бедных. Стало ясно, что необходим альтернативный подход к определению понятия "бедность". До недавнего времени имеющиеся данные серьезно затрудняли выработку стратегии по борьбе с бедностью. О подходах и критериях измерения уровня бедности много спорят, поскольку их выбор может повлиять на оценку экономических реформ. Государственные службы показали свою готовность проводить систематические обследования семей с целью следить за последствиями реформ.

1.22 Отсутствие ценовой системы, подходящей для определения уровня благосостояния семьи исключительно в денежном выражении, также создает проблемы, а общая ситуация осложняется высокими темпами инфляции. Более того, существует значительный объем экономической активности вне рамок официальной экономики, не учитываемый при наблюдении за происходящими изменениями. Продукты питания и квартплата, две самых крупных статьи в семейном бюджете, зависят от места работы членов семьи, и их распределение все еще включает в себя неденежный элемент (см. Вставку 1.2). Альтернативные показатели уровня благосостояния населения могут, таким образом, быть полезными для исследования. Расходы на продукты питания в общем бюджете семьи, например, значительно возросли с конца восьмидесятых годов, когда они составляли только 34%, в то время как к концу 1992 г. их доля достигла почти 65%.

Вставка 1.2 Советская система - заработная плата и доход

Существуют разные взгляды на проблему неравенства при прежних коммунистических режимах в Европе и в Советском Союзе. С одной стороны, основные опоры системы, и особенно государственная собственность на производительный капитал, гарантии занятости, централизованное определение уровней заработной платы, широкое распространение фондов общественного потребления, вроде бы предполагали наличие равенства. С другой стороны, можно указать на такие важные факторы, как сдерживание роста заработной платы, использование побудительных мотивов при определении ее уровня, присвоение жизненных благ политической элитой и различие между заработной платой и доходом в условиях всеобщего дефицита. Аткинсон и Майклрайт в 1992 г. обнаружили, что различия между советскими республиками были, по сути дела, сравнимы с теми, которые имеют место в Англии; они также пришли к выводу, что внутри отдельно взятых республик, включая и Российскую Федерацию, в 1989 г. разрыв в уровнях доходов был значительно ниже, чем по СССР в целом. Данное отступление в краткой форме касается проблемы понимания состава денежного дохода.

Согласно ключевой концепции равенства, в Советском Союзе не допускались слишком большие отклонения номинальных размеров заработной платы от ее среднего уровня, а цены были зафиксированы на уровне, достаточно низком для того, чтобы товары по ним могли приобрести даже самые бедные слои населения. Структура ставок заработной платы отражала отсутствие должного вознаграждения за высокое профессиональное мастерство или разряд. Однако на практике провозглашенный принцип равного распределения не реализовывался, т.к. большинство товаров поступали в продажу в крайне скудном количестве. По подсчетам, в 1990 г. 68% покупок предметов одежды было совершено на черном рынке (Брэйтуэйт, 1991 г.). Реальный уровень благосостояния в очень значительной степени определялся доступом к материальным благам, а не номинальной заработной платой. Группы населения с низким уровнем дохода, которые не обладали таким доступом, были вынуждены платить гораздо больше на черном рынке. В противоположность им партийные функционеры получали жалование, которое было обычно весьма скромным, но их практически неограниченный доступ к самым дешевым или бесплатным товарам и услугам (включая спецмедобслуживание и спецсанатории) выводил их на самый верх социальной лестницы и делал партийную карьеру весьма привлекательной.

Доступ к основным товарам и услугам, включая жилье, детские сады, путевки в санатории и помощь в приобретении автомобилей и многих других товаров, в том числе и продовольствия, часто обеспечивался по месту работы. Существует весьма явная зависимость между размером предприятия (определяемым по численности занятых) и уровнем обеспечения его работников разнообразными благами. Люди, работающие в промышленной сфере, продолжают находиться в относительно более привилегированном положении по сравнению с непромышленными рабочими и служащими. И действительно, резкое увеличение размеров отчислений в фонды социального развития в 1992 г. самыми крупными предприятиями помогло удержать на неизменном уровне реальный объем потребления для занятых на этих предприятиях рабочих и служащих (см. Главу IV).

Таким образом, при прежней системе ни номинальный доход, ни расходы не были достаточно надежными показателями реального уровня благосостояния людей. Эти показатели, возможно, приобрели большее значение сейчас, после либерализации цен, хотя обеспечение доступа к товарам и услугам, реализуемым по субсидированным ценам, предоставляемого через предприятия, остается весьма значимым фактором для определения уровня жизни.

1.23 Оценка масштабов бедности обычно подразумевает наличие заранее определенного порогового значения уровня потребления или дохода (черты бедности). Вообще говоря, измерение уровня бедности может осуществляться либо в абсолютных, либо в относительных единицах.[2/] Самым распространенным подходом в определении абсолютной концепции бедности является исчисление стоимости набора продуктов и товаров, которые обеспечивают удовлетворение основных потребностей. Именно такой подход до сих пор использовался в большинстве публикаций по этому вопросу. В промышленно развитых странах, однако, большее значение имела концепция относительной бедности, в том числе и в России, где "социальный минимум" дохода был определен на уровне приблизительно 50% средненационального уровня дохода в 1975 и 1985 гг. Российские политики должны перейти на позиции определения абсолютных параметров бедности, по крайней мере, во время переходного периода, для того чтобы можно было предпринять реальные усилия по достижению поставленных целей. Концепция прожиточного минимума может быть использована с большей эффективностью для оказания помощи увеличивающейся в размерах части населения, которая будет отнесена к категории "бедных".

Изменение корзины прожиточного минимума

1.24 В прошлом исследователи в России отдавали предпочтение концепции общественно приемлемого уровня жизни для всех граждан. Этот "социальный минимум" был впервые определен в 1975 г. в размере 50 рублей в месяц на человека, а затем, в 1985 г., был поднят до 70 рублей. В обоих случаях он равнялся половине среднедушевого дохода. Подразумевалось, что этот показатель будет использоваться при определении минимальных размеров пенсии и зарплаты, хотя на практике ни пенсии, ни зарплаты не индексировались достаточно оперативно для того, чтобы обеспечить сохранение их реальной величины. В 1979 г. МакОли пришел к выводу (хотя и сформулировал его осторожно, понимая ограниченность использованных в исследовании данных), что от 35% до 40% населения в СССР имели средний душевой доход ниже официальной черты бедности в конце 60-х годов. К 1992 г. настолько большая часть населения опустилась ниже официального минимального уровня, что сама концепция утратила практическое значение для руководства страны. Например, в Алтайском крае данные о местной потребительской корзине не были опубликованы властями в 1992 г. из-за опасений, что надежды населения на получение социальной помощи вырастут до неоправданно больших размеров.

1.25 Концепция официального социально минимального дохода неоднократно подвергалась широкой критике не только потому, что она не дает возможности разработчикам государственной политики направлять помощь действительно нуждающимся группам населения, но также и потому, что она основывается на отличающемся высоким содержанием белка и животных жиров наборе продуктов питания (определенном несколько десятилетий тому назад), который не соответствует рекомендациям ВОЗ/ФАО относительно ежедневного уровня

[2/] Еще одним возможным подходом является признание изначальной субъективности в определении понятия "бедность" и выявление его содержания путем опроса людей о том, какой уровень дохода по их мнению есть абсолютно минимальный. Обработка ответов будет давать приближение к искомой величине. См. Равайон (1992).

калорийности питания и потребления жиров и приводит к сердечно-сосудистым и другим хроническим заболеваниям. Кроме того, при определении этих показателей не использовалось явление т.н. "пропорциональной экономии": хотя существуют различные точки зрения, общепризнанно, что поддержание определенного жизненного уровня членов семьи, состоящей из четырех человек, требует меньших затрат, чем аналогичный доход одинокого человека, помноженный на 4.

Таблица 1.2 Динамика прожиточного минимума. РФ, 1992-1993 гг.

Месяц	Средний прожиточный минимум	Трудо-способное население	Пенсионеры	Дети
1992				
Январь	635	718	438	622
Февраль	744	875	535	755
Март	1031	1165	711	1010
Апрель	1226	1385	864	1200
Май	1405	1588	970	1377
Июнь	1639	1852	1131	1605
Июль	1779	1898	1220	1785
Август	1939	2204	1358	1836
Сентябрь	2163	2448	1526	2056
Октябрь	2584	2929	1779	2522
Ноябрь	3285	3714	2264	3179
Декабрь	4282	4832	2934	4177
1993				
Январь	5547	6263	3809	5409
Февраль	6756	7633	4683	6540
Март	8069	9030	5543	8034
Апрель	9683	10836	6652	9641
Май	12897	14268	8891	13169
Июнь	16527	18130	11305	17303
Июль	21206	23376	14870	21659
Август	24764	27815	17382	24920
Сентябрь	28183	31809	19848	28165
Октябрь	32400	36580	22825	32390
Ноябрь	37908	42799	26705	37896
Декабрь (по оценкам)	44352	50075	31245	44338

Примечание: средние расходы на питание - 68%, для детей в возрасте до 6 лет - 75%, в возрасте от 7 до 17 лет - 73%, для взрослых - 62%, для лиц пожилого возраста - 83%.

Источник: см. работу Попкина, Можиной и Батурина (1992).

1.26 Была разработана альтернативная продуктовая корзина, которая основывалась на модели питания, приемлемой с точки зрения ее сбалансированности и одновременно соответствующей привычкам и традициям потребления населения России (Попкин, Можина и Батурин, 1992 г.). Эта концепция исходит из оценки текущих уровней потребления бедных слоев населения (с доходом меньше 150 руб. в месяц по данным обследования семейных бюджетов, проведенного во втором квартале 1991 г.). Рост цен на

продовольствие, особенно отмена субсидий на большую часть мясо-молочных продуктов, значительно изменила модель потребления. Это отразилось в пересмотре состава продовольственной корзины, которая содержит сейчас относительно больше хлеба и картофеля. Она обеспечивает значительно менее здоровое питание, чем рекомендовано ВОЗ/ФАО.

1.27 Следующим шагом в определении черты бедности будет выявление уровня дохода, связанного с минимально необходимым для выживания набором продуктов питания. Предположение о том, что 80% дохода расходуется на продукты питания, может быть слишком завышенным, особенно в виду долговременной перспективы: необходимость замены потребительских товаров длительного пользования и предметов одежды неизбежно окажет свое воздействие на характер расходов, равно как и отмена последних остающихся ограничений на рост цен. С другой стороны, пока квартирная плата и основные услуги продолжают субсидироваться, пороговая черта, проведенная на отметке двойной стоимости продуктовой корзины, может быть слишком завышенной. Министерство труда пересмотрело и утвердило новый минимальный размер дохода, отведя в его структуре на приобретение продуктов питания 68,3%. Это послужило основой для приводимых ниже расчетов. Таблица 1.2 представляет обобщенные сведения о стоимости продуктовой корзины и соответствующем прожиточном минимуме в 1992-1993 гг. Эта таблица, между прочим, отражает трудности использования в исследованиях номинальных величин. К сожалению, в предварительных результатах, полученных в ходе проведенного обследования, не приняты в расчет региональные колебания цен - в дальнейшей работе следовало бы учитывать эту информацию, что, вполне возможно, приведет к определению иных черт бедности в различных регионах и возможно, к выявлению региональных различий в определении понятия "бедность".

1.28 Всемирный банк оказывает техническую и финансовую помощь Государственному комитету по статистике Российской Федерации в проведении долговременного мониторинга по изучению социальных и экономических нужд населения и по определению воздействия на него кризиса и ситуации перехода от командно-административной экономики к рыночной. Регулярно проводимое обследование 6 тысяч семей будет обеспечивать получение достоверной и своевременной информации, относящейся к различным группам населения и будет являться основой для предстоящей оценки уровня бедности в России. Предварительные результаты первичных опросов служат основанием для приведенного ниже анализа. Вставка 1.3 содержит некоторые важные определения, которые необходимо иметь в виду при использовании данных этого исследования на нынешнем этапе. Важно отслеживать изменения целого ряда переменных величин, относящихся к бедности и моделям поведения населения, отталкиваясь от базового уровня, предложенного службой российского Министерства труда, и дополняя эти оценки другими косвенными способами оценки уровня благосостояния.

Результаты долговременного мониторингового обследования

1.29 Новейшие данные указывают на то, что до 1/3 населения России живет за чертой бедности. Однако определение дохода в России сопряжено с рядом трудностей, поскольку значительны сторонние заработки и блага и услуги,

получаемые помимо зарплаты (см. Вставки 1.2 и 1.3). Если, к примеру, доходы были недоучтены на 20%, то за чертой бедности находится не 33%, а около 23% населения. Следующие оценки уровня бедности, проводимые Всемирным банком, будут основываться на исследовании потребления и других не-доходных показателей благосостояния.

1.30 Хотя точные размеры этого явления еще не определены, структура и сфера проявления бедности ясны. Предварительные результаты обследования говорят о том, что проявления бедности особенно заметны в семьях, затронутых безработицей, семьях с двумя или бóльшим количеством детей (особенно в возрасте до шести лет) и семьях, где есть инвалиды. На настоящий момент пока относительно мало явно безработных людей, хотя это положение, очевидно, заметно изменится в ближайшие месяцы, что внесет дополнительные изменения в общую картину бедности. При этом существуют заметные различия в степени воздействия явлений бедности на различные группы (рис. 1.2). Большинство бедных происходят из работающих семей, а следующая по численности группа населения, затронутая бедностью, - пожилые люди. Другие группы, которые тоже серьезно затронуты этим явлением - инвалиды и студенты - занимают относительно меньшие сегменты в общей картине бедности (см. рис. 1.3).

Вставка 1.3 Методология проводимого мониторинга: предупреждения и ограничения

Первые опросы в рамках этого обследования были организованы и проведены при различных обстоятельствах в сентябре и октябре 1992 г. Полученные результаты предоставили хороший исходный материал для понимания воздействия экономического кризиса и переходного периода. Однако представленные в этом докладе данные являют собой предварительные результаты в условиях быстро меняющейся ситуации. Опросы семей, проводимые в любых странах, постоянно наталкиваются на противоречия, вызванные уровнем зарегистрированного в ходе опроса потребления, заметно превышающим размер заявленного дохода. Есть еще ряд дополнительных соображений, которые необходимо иметь в виду, интерпретируя выводы, полученные в результате этого обследования; их можно объединить следующим образом:

- Минимальная потребительская корзина. Для всех регионов был использован единый порог бедности, исчисленный на основании единой потребительской корзины, стоимость которой определялась как средняя величина национальных цен. При этом подходе игнорируются значительные колебания цен по России.

- Размеры пропорциональной экономии. Совершенно очевидно, что любая шкала, примененная для расчета результатов, отражает определенный набор предположений о размерах пропорциональной экономии внутри семьи. Тем не менее, вряд ли можно считать удовлетворительным примененный в данном случае подход, который полностью игнорирует такую экономию. Опасность здесь заключается в том, что к категории бедных могут быть отнесены многие семьи с детьми не в результате отражения реального положения вещей, а механически, "по определению".

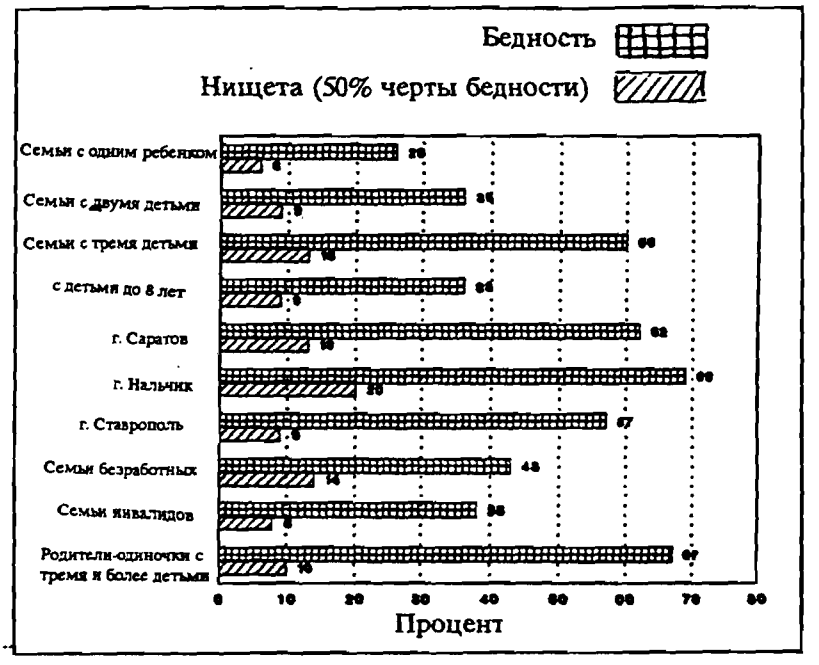
- Блага и услуги, получаемые помимо заработной платы. Эти позиции были включены лишь частично (квартплата, например, не была включена), и подсчитанные величины выглядят заниженными. Совершенно очевидно, что будет трудно найти количественное выражение некоторых благ, хотя они, тем не менее, важны. Например, степень доступа в продуктовые магазины с субсидированными ценами в существенной степени влияет на реальную покупательную способность конкретной семьи.

1.31 *Географическое распределение бедности.* В советский период заметно варьировались модели распределения денежного дохода. Исследования семейных бюджетов выявили ряд местностей, отличающихся крайней бедностью, если исчислять ее в денежном выражении (Попкин, 1992б). Региональное воздействие кризиса и переходного периода, очевидно, усилит эти различия. Последние данные позволяют сделать вывод о том, что региональные различия в доходах заметно возросли, хотя различия в ценах затрудняют оценку соответствующего воздействия на уровень благосостояния. По предварительным данным службы Министерства труда, между ситуациями в 21 обследованной области существуют значительные различия. Региональные уровни безработицы будут отличаться друг от друга и определяться, кроме прочих факторов, уровнем концентрации промышленности и темпами проводимых реформ. Промышленные регионы испытывают самое резкое сокращение объемов производства. В 1992 г. уровни безработицы в Ярославской области и в Северной Осетии, например, в 5 раз превышали средненациональный показатель. Такие разбросы значений вызывают особое беспокойство вследствие децентрализованного подхода к вопросам социальной защиты и отсутствия систематически осуществляемых на

федеральном уровне перечислений средств в необходимых случаях, которые могли бы обеспечить финансовую поддержку более бедным регионам, оказавшимся не в состоянии мобилизовать достаточные ресурсы для обеспечения базовой социальной помощи.[3/] Некоторые области, где безработица особенно сильно проявилась, уже почти исчерпали средства, поступающие от налогов в фонды занятости.

1.32 *Большие семьи.* Большинство бедных семей - это семьи с детьми. Считается, что около 17 миллионов детей в России живут в семьях, чей доход официально ниже уровня прожиточного минимума. Проявления бедности, как это видно, встречаются значительно чаще в семьях, в которых число детей превышает среднюю цифру. В европейской части России это означает два и более ребенка.[4/] В конце 80-х годов было 823 400 семей с более чем тремя детьми: почти в 100 000 семей было пять и более детей. Правительственная помощь семьям была весьма ограничена, а в последнее время стала даже сокращаться (см. Главу II).

Рисунок 1.2 Распространение бедности среди отдельных групп населения России, сентябрь 1992 г.



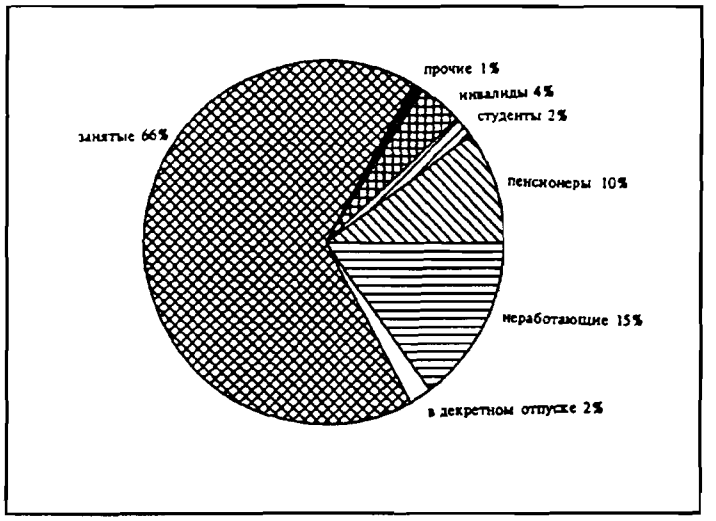
Примечание: расчеты основаны на составленном согласно требованиям ВОЗ минимально необходимом наборе продуктов, расходы на который в среднем составляют 68.3% бюджета семьи.

Источник: Долговременное мониторинговое обследование России.

3/ Этот вопрос внимательно анализируется в Главе III в разделе "Финансирование социальной защиты".

4/ Различные правительственные программы, нацеленные на повышение рождаемости, были большей частью безуспешными и в период перестройки они были прекращены. В Санкт-Петербурге, например, почти 3/4 семей имеют только одного ребенка.

Рисунок 1.3 Распределение бедности в России по типам семей, сентябрь 1992 г.



Примечание: расчеты основаны на составленном согласно требованиям ВОЗ минимально необходимом наборе продуктов, расходы на который в среднем составляют 68.3% бюджета семьи.

Источник: Долговременное мониторинговое обследование России, предварительные результаты.

1.33 Предварительные результаты обследования показывают, что почти треть семей с детьми проживало ниже черты бедности во второй половине 1992 г.; среди семей с тремя и более детьми проявления бедности наблюдались значительно чаще. Многие из семей, относящихся к последней группе, имели официальный доход меньше половины прожиточного минимума. Если взглянуть на полученные данные несколько под другим углом, то станет очевидно, что бедность особенно сильно поразила семьи с маленькими детьми. В соответствии с проведенным обследованием в сентябре 1992 г. доля бедных среди семей с детьми до шести лет была значительно выше, чем среди остальных. Важно отметить, однако, что эти данные не принимают во внимание пропорциональную экономию, которая реально присутствует в этих семьях, в таких вопросах, как приобретение продуктов и приготовление пищи.

1.34 Данные по большим семьям, собранные в Таганроге (промышленном центре, типичном для европейской части России), показывают, что образовательный уровень родителей в таких семьях относительно низкий (Прокофьева, 1992 г.). Среди матерей в больших семьях только 4% имели высшее образование и 42% имели незаконченное среднее образование (по сравнению с общенациональными средними показателями в 11% и 21% соответственно).

1.35 Бедность в больших семьях может быть частично объяснена относительно меньшим числом активных, т.е. получающих зарплату, членов семьи. Прокофьева (1992 г.) сообщает, что в 40% случаев матери либо не работали, либо имели крайне низкую зарплату и что должностной показатель их занятости и перспективы на продвижение по службе часто ухудшались. Как представляется,

эта ситуация еще более обострится в связи с растущей безработицей, которая особенно больно ударяет по женщинам.

1.36 *Неполные семьи.* Значительная часть семей с детьми в возрасте до 18 лет являются "неполными", т.е. такими, в которых отсутствует один из родителей. Большинство таких семей возглавляются женщинами: 2,2 млн. семей (11% всех семей) состоят только из матери и детей; семьи из отца и детей составляют лишь около 1% всех семей. Несмотря на специальные правительственные льготы,[5/] бедность поражает семьи, возглавляемые женщинами, имеющими маленьких детей, еще в большей степени, чем остальные семьи. Проведенное обследование позволяет сделать предварительный вывод о том, что до 55% возглавляемых женщинами семей с детьми в возрасте до шести лет живут в бедности, а с детьми до шестнадцати лет - 48%.

1.37 Семьи с одним кормильцем часто опускаются ниже черты бедности после рождения ребенка - 30% в случае с первым ребенком, и 50% при рождении последующих детей (см. также работу Казеса и Ле Кашо, 1992 г.). Семьи, полагающиеся на единственного кормильца с невысокой заработной платой, сейчас находятся в зоне высокого риска из-за обесценения полагающихся им государственных выплат и вследствие того, что широко распространившаяся среди женщин безработица и частичная занятость имели серьезные последствия для этой малозащищенной группы.

1.38 *Безработные.* В традиционных исследованиях явления бедности в Советском Союзе безработные были той группой населения, положение которой не выделялось в результатах исследований. Экономический кризис и переходный период связаны с ростом безработицы, хотя уровень ее сейчас ниже, чем ожидалось. В соответствии с данными Федеральной службы занятости в декабре 1992 г. около 1,5 млн. человек нигде не работали, при этом 1/3 из них зарегистрировались как безработные (см. Вставку 4.2 в Главе IV об измерении уровня безработицы). Нынешнее состояние и динамика изменений на российском рынке труда анализируются в Главе IV. Здесь акцент делается на последствиях безработицы с точки зрения проблемы бедности.

1.39 Норма возмещения заработка пособием бпо безработице зависит от стажа работы и заработка в прошлом (см. Вставку 2.1 в Главе II). В условиях сильной инфляции реальная ценность пособия, размер которого определяется, исходя из уровня прошлых заработков, быстро уменьшается. В начале 1992 г., когда пособия исчислялись на основе средней заработной платы за последние годы, подавляющее большинство оказалось получающим лишь минимальное пособие. Хотя последующие изменения методики его начисления ослабили воздействие этого фактора, все же подсчитано, что более половины лиц, получающих пособие, имеют только минимум, причем в некоторых регионах в таком положении оказались до 80% людей, зарегистрировавшихся как безработные. В декабре 1992 г. средний размер выплачиваемого пособия по безработице равнялся 1064 руб., что

[5/] Выплаты осуществляются только семьям, бывшие члены которых живут отдельно друг от друга, а не тем многочисленным семьям, которые являются неполными, ведут отдельное хозяйство, но продолжают жить вместе из-за нехватки жилой площади.

было значительно ниже прожиточного минимума (4282 руб.). Минимальный размер пособия равнялся 900 руб. (эквивалент минимальной заработной платы).

1.40 Продолжительность периода безработицы является важным фактором, воздействующим на благосостояние семьи, поскольку легче смягчать последствия переживаемых трудностей при условии хотя бы временной занятости. И все же в зонах относительно высокой безработицы, таких как Москва, Калининград и северные регионы, периоды безработицы стали уже довольно продолжительными. В Москве почти 20% безработных сообщили о том, что они не работают на протяжении более восьми месяцев. Женщины, которые и так непропорционально сильно задеты безработицей, испытывают в дополнение к этому более продолжительные периоды безработицы (см. Таблицу 4.2 в Главе IV). Максимальный срок, в течение которого выплачивается пособие по безработице, - 12 месяцев.

1.41 Многие безработные не регистрируются в качестве таковых, возможно, потому, что многие вакансии остаются неизвестными службе занятости, а размер пособия невелик. Тем не менее, число людей, имеющих право на получение пособия, возросло с 19% от общего числа всех неработающих в декабре 1991 г. до 60% в сентябре 1992 г. Это может быть объяснено продлением периода осуществления выплат тем лицам, которые уже перестали получать выходное пособие, и увеличением числа людей, которые в соответствии с существующими правилами могут претендовать на получение пособия по безработице. По подсчетам Федеральной службы занятости, 56% безработных получали пособия в период с января по июль 1992 г., причем этот показатель варьировался с 13% в Калининградской области до 98% в Бурят-Агинской автономной области. Не ясно, как выходят из трудного положения те, кто не получает никакой поддержки от государства; некоторые, возможно, нашли себе применение на неофициальных рынках труда, а другие занялись надомничеством. Учитывая небольшой размер пособий и высокий процент незарегистрировавшихся как безработные, не удивительно то, что проведенное обследование выявило распространение явлений бедности среди семей, задетых безработицей, выражающееся относительно высокой цифрой, причем 14% последних имеют официальный доход в два раза меньше прожиточного минимума.

1.42 Кто является безработными в России? В конце 1992 г. это были в подавляющем большинстве женщины (74%). Этот средний показатель маскирует значительные региональные различия - среди ненцев число женщин среди безработных равнялось 89%. И, как уже отмечалось, безработные женщины испытывают бóльшие трудности в поиске нового места работы, чем мужчины. Так, 50% безработных мужчин удается найти новое место, в то время как для женщин этот показатель равен лишь 23%.

1.43 *Пожилые люди.* Число людей, вышедших на пенсию по возрасту (что частично отражает существование раннего пенсионного возраста), велико и растет как относительно, так и абсолютно. Почти 19,5% населения относилось к этой категории в 1990 г. против 17,3% в 1980 г. По уже указанным выше причинам число женщин среди пенсионеров выше, чем число мужчин.

1.44 Пожилые люди являются существенным фактором, влияющим на общую картину безработицы. Предварительные результаты проведенного обследования показывают, что 19% бедных семей возглавляются пожилыми людьми. Обследования, выполненные в Таганроге в 1990 г., говорят о том, что 30% бедных составляли одинокие пенсионеры и 32% - пенсионеры в работающих семьях.

1.45 Не все пенсионеры бедны. По сути дела, проявления бедности в семьях с пожилыми членами, как показало проведенное в сентябре 1992 г. исследование, отмечались реже, чем для всего населения в целом.[6/] Следует при этом иметь в виду, что обследование проводилось по семьям и что почти половина из охваченных им пенсионеров жили в семьях вместе с работающими. Приблизительно в 1/5 всех случаев пенсия не была единственным источником дохода для пенсионеров, т.к. ее получение не обусловливается запрещением работать, а возраст для выхода на пенсию достаточно невысок. Недавнее исследование МОТ показало, что пенсионеры по возрасту составляют довольно значительную часть всего работающего населения (15%), а модель их распределения по секторам экономики повторяла общую модель. Исследования показали, что более старшие по возрасту рабочие и служащие не подверглись какой-то особой маргинализации во время экономического спада 1990-91 г.г. (Стэндинг, 1992).

1.46 Начиная с пятидесятых годов отмечалось постепенное ухудшение пенсионного обеспечения и средняя норма возмещения заработка падала с 60% в 1956 г. до менее чем 33% в 1990 г.[7/] К началу 1992 г. эта ситуация изменилась и средний размер пенсии достиг относительно высоких (во временном плане) показателей - до 82% от средней зарплаты. К сентябрю 1992 года этот уровень упал до 20%. Во Вставке 1.4 приведены тревожные данные о благосостоянии пожилых людей.

1.47 В 1992 г. приблизительно половина пожилых людей получала лишь минимальную по размеру пенсию, которая за этот год упала ниже прожиточного минимума для пожилых (см. Табл.2.2 в Главе II). Автоматическая помесячная индексация пенсий была введена в начале 1993 г. Местные власти могут изыскивать дополнительные ресурсы для оказания помощи престарелым, исходя из экономических обстоятельств и возрастной структуры населения. Например, в Самаре, где доля пожилых людей в составе всего населения велика, средства для увеличения помощи пенсионерам удается изыскивать за счет близости к промышленности, а в Тюмени, "молодом" регионе, занятом добычей нефти, где на пенсию выходят раньше, существовали финансовые ресурсы для выплаты больших по размеру пенсий. В противоположность этому, в Новосибирске в сентябре 1992 г. местные выплаты получали лишь менее трети пенсионеров и они составляли всего 316 руб. на человека.

[6/] Этот факт мог частично объясняться временным фактором: состоявшееся незадолго до этого повышение пенсий могло временно повысить уровень благосостояния таких семей.

[7/] Средняя норма возмещения заработка определяется здесь как отношение между средней пенсией и текущей средней заработной платой (в отличие от отношения между размером пенсии индивидуума и его заработком в прошлом).

1.48 *Работающие бедные*. Сконцентрировавшись на таких демографических категориях, как пожилые люди и неполные семьи, исследователь рискует упустить из вида другое важное измерение явления бедности - так называемых работающих бедных.[8/] Внутри самой активной группы населения - в возрасте от 20 до 50 лет - в Российской Федерации существует значительное число работающих бедных. Предварительные итоги проведенного обследования указывают на то, что почти 66% бедных семей возглавляются кем-то, кто работает на предприятии, в кооперативе, в совхозе или колхозе.

1.49 Наличие работающих бедных при советской системе частично объясняется низким уровнем заработной платы в целом. Минимальная заработная плата, которая была поднята с 60 до 70 руб. в 1977 г., оставалась на этом уровне вплоть до 1991 г. В ноябре 1992 г. она равнялась 900 руб., что было ниже размера минимальной пенсии и составляло всего 27% прожиточного уровня. В 1993 г. она периодически индексировалась и к июлю достигла 8000 рублей. Данные обследования показывают, что некоторые предприятия - особенно в машиностроительной и легкой промышленность - уже начали переходить к оплате труда значительной части своих рабочих, исходя из минимального уровня заработной платы (см., например, Вставку 4.1 в Главе IV).

[8/] Здесь ощущается некоторое повторение - работающие бедные являются бедными уже по определению. Однако, такие тавтологические термины широко используются.

Вставка 1.4 Благосостояние пожилых людей

Тревожная информация об условиях жизни пожилых людей поступила в результате обследований, проведенных в Москве, Екатеринбурге и Ереване в первой половине 1992 г. Американская благотворительная организация CARE провела обследования в период с апреля по декабрь 1992 г., используя метод случайной выборки респондентов из списка всех пенсионеров, проживающих в этих местностях. Первоначальные результаты говорят о существовании возможной реальной угрозы здоровью и жизни - в частности, имеются сообщения о потере веса, - хотя сведения были получены не в результате измерений, а в ходе опроса респондентов. Шестьдесят один процент пенсионеров в Москве и сорок процентов в Екатеринбурге заявили, что они потеряли пять и более килограммов на протяжении последних шести месяцев, а респонденты в Ереване, отвечая на вопрос, поставленный в несколько иной форме, сказали, что и они потеряли более пяти килограммов. Последующие обследования в городах Гагарин, Санкт-Петербург, Иркутск выявили поразительно схожие результаты о потерях веса, причем число тех, кто сообщил о потере веса в 5 и более килограммов на протяжении последних шести месяцев, колебалось от 48% до 52%. Картина выглядит столь же мрачной и в отношении степени обеспечения существующих потребностей за счет получаемого дохода. В апреле средний размер пенсии в Москве (410 руб.) и Екатеринбурге (450 руб.) были существенно ниже 780 руб., исчисленных Всемирным банком как минимальный прожиточный уровень в то время. В общем, результаты отличаются последовательностью и внутренней согласованностью: представители тех групп населения, которые находятся в зоне наибольшего риска (с точки зрения вопросов здоровья, а также стресса, испытываемого в результате действия социальных и экономических факторов), чаще всего сообщали о потере веса. Наиболее впечатляющие совпадения выражались в крайне ограниченном уровне накоплений, которыми располагали эти люди, и в минимальном размере помощи, которую им оказывали родственники, соседи и друзья. Главное различие возникло между сельскими и городскими районами - жители первых имели гораздо больший доступ к земельным участкам и, таким образом, занимались выращиванием овощей для своих нужд. И хотя эти исследования пока еще не завершены и фрагментарны, а также не полностью соответствуют альтернативным источникам информации, все же первоначальные результаты сигнализируют о чрезвычайно серьезной ситуации.

Источник: CARE, Москва,1993 г.

1.50 Несмотря на то, что женщины достигли более высоких результатов в получении высшего образования, чем мужчины, их число в два раза превышает число мужчин в областях, где используется неквалифицированный труд.[9] Это выражается в различных средних уровнях заработной платы для женщин и

[9] Несоответствие между низкоквалифицированными видами работ, на которых заняты женщины, и их высоким образовательным уровнем гораздо больше, чем у мужчин: 62% всех рабочих с высшим или специальным средним образованием - женщины и лишь 38% - мужчины.

мужчин.[10] В Таганроге 95% промышленных рабочих, получающих минимальную зарплату, - женщины. Эта модель особенно прослеживается в профессиях и отраслях промышленности, традиционно рассматриваемых как женские: в целом, чем выше доля женщин, занятых на таких производствах, тем ниже средняя заработная плата, причем эта тенденция усилилась в последние годы и является достаточно устойчивой во всех отраслях промышленности и во всех профессиях.

1.51 Имевшие место в последнее время изменения в экономике подчеркнули настоятельную необходимость обратить особое внимание на положение работающих бедных. Эта группа была сильно затронута резким сокращением их реальной заработной платы.[11] Все увеличивающееся число предприятий переводят рабочих на минимальную заработную плату и прибегают к сокращению численности рабочей недели и/или к временному закрытию производства в связи с резкими колебаниями спроса на их продукцию и перебоями в поставках сырья и комплектующих. Правила и практика при введении сокращенной рабочей недели варьируются, хотя большей частью имеет место либо оплата труда по пониженным тарифам, либо ее отсутствие вообще. Это явление вынуждает миллионы рабочих соглашаться на резкое сокращение заработной платы в обмен на возможность сохранить свою работу. Исследование промышленных предприятий, проведенное Госкомстатом в августе 1992 г., выявило, что приблизительно один из каждых четырех рабочих либо находился в вынужденном отпуске, либо работал по сокращенной рабочей неделе. Явление частичной занятости варьируется в своей интенсивности в зависимости от конкретного региона и отрасли промышленности. Некоторые отрасли промышленности, например, машиностроительная и легкая, прибегли к сокращению сменности. В Алтайском крае местные власти сообщают, что практически все предприятия работают по сокращенной схеме. В одном случае, например, текстильная фабрика была закрыта на протяжении шести недель и рабочие получали в среднем по 3 000 рублей в месяц вместо 8 000 рублей, оговоренных в их контрактах. То, что в текстильной промышленности трудятся преимущественно женщины, указывает на их большую подверженность неполной занятости в дополнение к более высоким уровням безработицы среди них.

1.52 Последствия вынужденной частичной занятости могут быть весьма серьезными, особенно в семьях с одним кормильцем, или в тех семьях, где более, чем один работающий член семьи может оказаться в подобной ситуации. Очевидно, что рабочие не думают, что у них есть какая-либо другая альтернатива принятию пониженных расценок оплаты их труда - очень немногие реагируют путем ухода с предприятия. Рабочие, которые оказались жертвами неполной занятости, также являются наиболее вероятными кандидатами в безработные, что

---

[10] Сообщается, что женщины соглашаются на низкооплачиваемые работы, требующие меньшего уровня профессионализма, в обмен на такие не выражаемые в деньгах формы компенсации, как наличие у предприятия учреждений по уходу за детьми. Их обязанности по дому и уходу за детьми могут брать верх над соображениями карьеры вследствие отсутствия в обществе адекватной системы поддержки в этих вопросах и традиционного нежелания мужчин в России брать на себя домашние заботы.

[11] Различие между денежной и неденежной компенсацией является важным, поскольку стоимость последней имеет тенденцию к сохранению в реальном выражении.

делает их особенно незащищенными перед лицом бедности, потому что все их семейные накопления и запасы уже исчерпаны. (Некоторые могут заняться какой-либо деятельностью в неформальном секторе экономики с целью получения дохода, хотя для уточнения этих данных требуются дальнейшие исследования).

Глава II: СМЕНА РОЛЕЙ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

2.1 Система социальной защиты подразумевает наличие трех сторон: индивидуума, предприятия и государства. Их роли меняются в зависимости от экономических условий. Нынешняя ситуация в России сложилась под влиянием советской системы и обладает особенностями, неприемлемыми в условиях рыночной экономики. Прежде всего, это прямое использование предприятий в качестве инструмента государственного социального обеспечения. К существенным недостаткам можно отнести неполный охват уязвимых групп населения и неадекватность пособий. Чтобы сформировать эффективную и жизнеспособную систему, необходима такая смена ролей и взаимоотношений, при которой предприятия превратятся из проводников государственных дотаций в источник продуктивной занятости, а индивидуумы станут активными участниками рыночной экономики. В переходный период, однако, следует принять меры по избежанию ненужных трудностей и сохранению некоторых достижений социалистической эпохи. В данной главе рассматриваются эти вопросы и анализируются возможности, открывающиеся перед российскими политиками.

Советское наследие

2.2 В советскую эпоху *каждый человек* чувствовал себя в безопасности, работая на государственном предприятии, которое предоставляло ему разнообразную социальную помощь. Право на труд гарантировалось конституцией. До самого недавнего времени это означало право работать на государство, так как частный сектор и личная инициатива жестоко преследовались. Более того, в СССР не было свободы передвижения - этому препятствовала система прописки и острая нехватка жилья в городах. Таким образом, труд фактически становился обязанностью.

2.3 Взамен *государство* гарантировало людям занятость в системе плановой экономики. Основные социальные услуги были доступны и разнообразны, отчасти из-за того, что обеспечивались предприятиями. Помощь тем, кто не работал, была достаточно ограниченной. В принципе, контроль за ценами на основные потребительские товары обеспечивал их доступность, но практически купить товары было невозможно из-за всеохватывающего дефицита. Существенной была и скрытая инфляция. При отсутствии индексации получатели денежных выплат ощущали постепенное уменьшение реальной стоимости своих доходов.

2.4 Система социальной защиты в социалистическом государстве включала в себя пенсии для работавших в госсекторе (включая совхозы), пенсии для колхозников, оплату больничных листов, пособия на детей. Были разработаны специальные программы для одиноких престарелых людей, для нетрудоспособных, для сирот. Величина пенсии зависела от возраста, стажа работы, от размера полученной за годы работы зарплаты. Такая система несколько похожа на западную, например, на принятую во Франции и

Германии.[1] Выплаты осуществлялись целиком за счет работающего поколения. Советская система социальной защиты финансировалась целиком за счет государственных доходов.

2.5 Государственная система социального страхования была единственной доступной гражданам. Частных страховых компаний не существовало. Местными властями оказывалась лишь незначительная помощь тем, кто испытывал материальные трудности. Существование бедных официально не признавалось. Взрослый, работающий неполный рабочий день, попадал в одну из четко определенных групп, например, "инвалиды", и его нужды удовлетворялись в рамках соответствующей программы. Крайне ограниченная помощь оказывалась тем, кто не работал временно или вообще не имел стажа. Помощь пожилым и нетрудоспособным людям, которые не удовлетворяли условиям получения пенсий, была скудной. Таким образом, в советской социальной политике были существенные пробелы, которые становились причиной бедности уязвимых групп населения, описанных в Главе I.

2.6 С середины 80-х годов в системе социальной защиты постоянно производились изменения - реакция на материальные трудности, связанные с перестройкой экономики и изменением роли государства в ней. К 1991 году была подвергнута коренному пересмотру государственная пенсионная программа в СССР, введено пенсионное страхование, организована служба занятости. Она была призвана обеспечить обучение кадров, создание информационного банка вакансий, расчет и оформление денежных пособий для безработных. Возросли выплаты семьям с детьми, получила распространение помощь на дому одиноким престарелым и инвалидам. Для ухода за ними были организованы территориальные реабилитационные центры (в дополнение к домам престарелых и инвалидов типа пансионатов). Областным и районным властям было разрешено осуществлять собственные благотворительные программы. Все эти нововведения будут рассмотрены в данной главе в разделе о денежных пособиях.

2.7 В центре внимания государственных служб, таких как Министерство социальной защиты (МСЗ), всегда были только традиционные категории нуждающихся, такие как, например, инвалиды. До сих пор есть опасение, что достаточно большая (и продолжающая расти) часть населения, пострадавшая от экономического кризиса, не будет охвачена государственной помощью. Системе социальной защиты явно недостает мер, которые предотвращали бы развитие бедности.

2.8 Нынешняя программа социальной помощи имеет ряд дефектов. Она обходит вниманием женщин, которых непропорционально много среди безработных и низкооплачиваемых, безработных, не получающих пособий, и работающих бедных (см. Главу I). МСЗ по-прежнему заботится почти исключительно о престарелых и нетрудоспособных (см. Приложение 1, табл. A1.6). Во-вторых, децентрализация в России ведет к неравенству между жителями

[1] См. "Мировые программы социального обеспечения, 1989", Вашингтон, Изд-во правительства США, 1990.

разных регионов в отношении размеров получаемой помощи.[2] Это создает проблему разделения полномочий между центральными и местными властями, особеннно в вопросах финансирования.[3] Допустимо, чтобы местные власти сами определяли, кто удовлетворяет критериям, по которым должна оказываться социальная помощь. Но не в их компетенции определять сами критерии. Практика показывает, что на уровне областей и районов легче определить местные потребности. Но нужна еще и всеобъемлющая структура социальной поддержки, устанавливающая пропорции денежных и натуральных пособий. Основные направления оказания помощи и то, какой будет эта помощь, необходимо определить срочно.

2.9 В-третьих, социальная помощь на местном уровне оказывается, как правило, не деньгами, а товарами или услугами (например, талонами на питание). Денежные компенсации обычно бывают целевыми, например, на оплату отопления. Как средство поднятия уровня потребления в период стремительной инфляции, натуральные пособия допустимы. Но мировой опыт доказывает, что административные расходы при этом всегда выше, чем прямые денежные выплаты на те же самые цели. Кроме того, денежные пособия яснее отражаются в бюджете и не искажают ситуацию на товарном рынке.

2.10 В-четвертых, не существует постоянных источников финансирования местных благотворительных программ. В областях полагаются в основном на внебюджетные ресурсы, но они обычно нестабильны, и процесс их распределения чаще всего четко не определен. В таких условиях местным властям трудно планировать выплаты. Такое положение к тому же заставляет их вкладывать первоначальный капитал в то, что, возможно, принесет доход или повысит реальную стоимость неиспользованных фондов (см. пар. 2.58). В результате фактически никакие формы местной социальной помощи не гарантированы людям постоянно. Пособия, которое человек получил в январе и надеялся получить в феврале, может и не быть. К тому же размеры социальной помощи неодинаковы в различных регионах, так как зависят от средств, которыми эти регионы располагают.

2.11 Государственные предприятия традиционно играли двоякую роль: потребляли трудовые ресурсы и удовлетворяли социальные нужды. Зарплаты были низкими, но к ним добавлялись другие виды компенсации трудовых затрат (см. ниже). Основной задачей руководителей предприятий было выполнение плана, в который включалось большинство аспектов технической, финансовой и производственной деятельности. Предприятия, получавшие значительные

---

[2] Например, пенсионер в Челябинске, получавший в ноябре 1992 года минимальную пенсию - 1320 руб.(в то время как прожиточный минимум был 2464 руб.), имел право получить дотацию на хлеб (250 руб.), бесплатно пользовался проездом в городском транспорте (60 руб.). Остальные пособия были нерегулярными. Некоторые получали талоны на питание (450 руб.) или, например, талон на обувь (600 руб.)- в зависимости от наличия средств в районе и местных особенностей. Программы в разных областях очень отличаются друг от друга. Например, в Алтайском крае нет компенсаций на хлеб.

[3] Россия - государство с федеральным устройством. У центрального правительства установлена прямая связь с администрациями 91 области. В области входят приблизительно 2 200 районов и муниципалитетов. Они подчиняются областной администрации.

государственные дотации, стягивали к себе максимальное количество работников. Излишняя занятость существовала повсеместно и достигала в 1990 году 20%. Очевидно, она возникла в условиях нежестких бюджетных ограничений и появление ее было вызвано сочетанием производственных задач, ненадежностью других каналов снабжения и потребностями существующей технологии.

2.12 В то же время, государственная система социальной защиты возлагала на нанимателей значительный административный груз, включая оплату больничных листов, пособий на детей, оформление пенсий. Советское государство установило серию льгот и компенсаций для женщин, для того чтобы обеспечить их высокую занятость в производстве в сочетании с работой по дому и уходом за детьми.

2.13 В СССР, как и в других социалистических странах, компенсация трудовых затрат работников включала в себя строительство жилья, детских садов и яслей (см. Табл.4.1 в Главе IV). Предприятия также часто отчисляли средства местным органам самоуправления, например, на строительство школ. Несмотря на все это, значение предприятий в оказании социальной помощи не должно преувеличиваться. Крупные предприятия, доминирующие на местном рынке труда, часто выполняли функции, которые иначе взяли бы на себя местные власти. С другой стороны, вклад в социальные программы менее значительных предприятий гораздо скромнее, чем вклад государства. По имеющимся данным, расходы предприятий на строительство жилья, детских учреждений, на здравоохранение сопоставимы с расходами местных властей только в 10-30% случаев.

2.14 Строительство предприятиями жилья - самая существенная часть такой помощи. Она оценивается в 14% всего объема компенсации за труд. Чтобы привлечь работников и сократить текучесть кадров (особенно в районах с нехваткой рабочих рук), фабрики и заводы обещали им жилье. В 1992 г. ведомственные дома составляют 57% государственного жилого фонда. Эта цифра варьируется по регионам. Наиболее высока она там, где сконцентрированы предприятия тяжелой и оборонной промышленности, что отражает приоритеты в прежней индустриальной политике. Помимо прямого обеспечения строительства домов, предприятия оказывали и другую помощь в решении жилищной проблемы. Через них, например, выделялись долгосрочные займы на эти цели.

2.15 Все вышесказанное не означает, что частной инициативы в России, а также в других социалистических странах не было совсем. Множество людей работало в частном секторе помимо своей основной работы. Еще до начала реформ многие семьи находили пути производить и обменивать товары и услуги вне государственной плановой экономики.

2.16 Усилия негосударственных благотворительных организаций определялись условиями советской системы. Прежде всего, активное вмешательство государства в экономическую и социальную жизнь, естественно, ограничивало масштабы деятельности, а возможно, и потребность в частных благотворительных организациях. Советская система подавляла несанкционированную властями социальную активность. Помимо централизованных, находящихся под государственным покровительством организаций вроде Детского Фонда,

существовало крайне мало благотворительных объединений. Исторически сложилось так, что независимые организации больше стремились стать частью политического диссидентского движения, чем заниматься конкретными благотворительными акциями. Только в последние пять лет или около того благодаря энергии и настойчивости преданных делу милосердия людей в России стали появляться благотворительные организации. В 1991 году Закон об общественных организациях гарантировал право граждан на создание благотворительных организаций.

Система денежных пособий в 1992 году

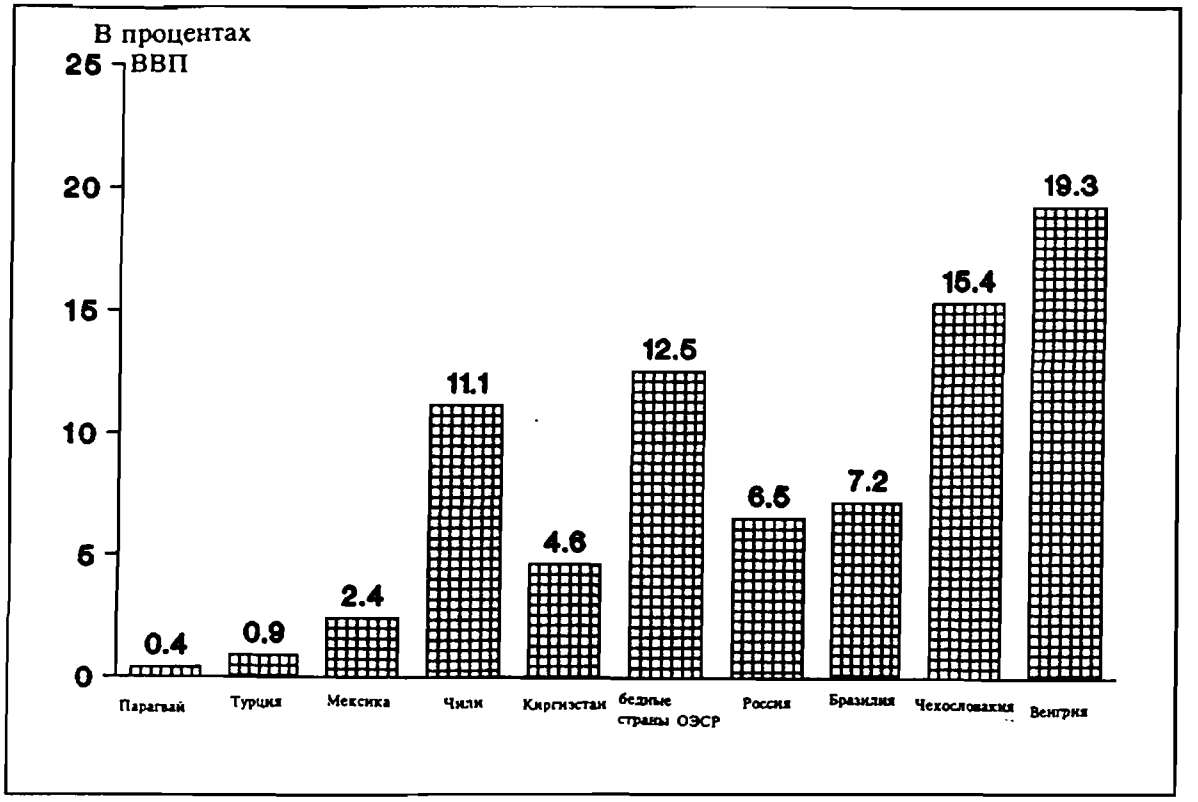
2.17 Государственные денежные пособия в России финансируются за счет бюджета и четырех внебюджетных фондов: Пенсионного фонда (ПФ), Фонда занятости (ФЗ), Фонда социального страхования (ФСС) и Фонда социальной поддержки Министерства социальной защиты (ФСП). Таблица 2.1 суммирует источники их финансирования и распределение пособий. За 1992 год в Российской Федерации было израсходовано около 7.3%, а за первые 9 месяцев 1993 г. - 7.8% валового внутреннего продукта на денежные выплаты из этих четырех фондов и бюджета.[4/] Для сравнения можно упомянуть, что в 1990 году некоторые страны выделяли только на выплату государственных пенсий 12-15% и более ВВП (см. рис. 2.1).

Пенсионная программа

2.18 Российская пенсионная программа, действующая с марта 1991 года, рассчитана на престарелых, нетрудоспособных и ветеранов. Существует два вида пенсий: трудовые пенсии (зависящие от трудового вклада) и социальные пенсии для тех, чей стаж менее пяти лет. Около 75% пенсионеров (34.5 млн. чел.) получают пенсии первого типа. В Закон о пенсиях 1990 года в 1991 и 1992 гг. вносились поправки, касающиеся расчета пенсий и их минимального уровня. Условия начисления пенсий и ответственные за пенсионное обеспечение административные органы остались без изменений с 1990 года. Вычисление размера пенсии осложнено рядом факторов, таких, например, как надбавка за превышение необходимого стажа и районные коэффициенты. (Фактический уровень пособий и основания для его получения приведены в Приложении 1. отступление А1.1, а количество пенсионеров по категориям - в Приложении 1. таблица 1.1.)

[4/] В эту цифру включены также некоторые административные расходы на распределение пособий. В условиях инфляции эта оценка может быть только приблизительной. Цифра, вероятно, несколько завышена по причине случаев задвоенного счета в ПФ и Бюджете.

Рисунок 2.1 Государственные расходы на социальную защиту, в процентах ВВП, 1990 г.



Примечание: учитывались наличные выплаты (пенсии, пособия по безработице, социальная поддержка), но не учитывались субсидии. Данные о России и Киргизии за 1992 год.

2.19 Принимая во внимание относительно большое количество пенсионеров в России и стремительные темпы инфляции, следует сказать, что вопрос о соответствии размеров пенсий потребностям довольно противоречив. Закон 1990 года установил, что пенсии должны ежегодно пересматриваться парламентом ("в соответствии со стоимостью жизни"). Несколько последних увеличений пенсий частично компенсировали рост цен. Постановления по расчету пенсий и их регулированию принимались в условиях необходимости, с одной стороны, сократить общественные расходы, а с другой - обеспечить пенсионерам хотя бы минимальный уровень жизни. В 1992 году преобладал первый подход.

2.20 В 1992 году парламент узаконил перерасчет полученных в прошлом зарплат, что, в свою очередь, послужило основанием для перерасчета пенсий. Во-первых, был введен ряд коэффициентов, индексирующих зарплаты и пенсии.[5/] Во-вторых, принятое в апреле 1992 года постановление позволило пенсионерам требовать, чтобы им рассчитывали пенсию относительно зарплаты предшествующего года. Это - временная мера и она распространяется только на зарплаты 1992-93 гг. По вопросу понижения потолка пенсий парламент,

[5/] При перерасчете применялись разные коэфиценты - от 11,2 для заработков до 1971 года до 2,9 для 1991 года. В октябре последний коэффицент был поднят до 5,5.

обеспокоенный общим ростом расходов на выплату пенсий, колебался, а затем поднял максимальный размер выплаты.

2.21 Основа для расчета минимальной пенсии неоднократно изменялась. В 1990 году она зависела от "стоимости жизни", а в мае 1992 г. ее стали связывать с уровнем минимальной зарплаты. Но зависимость от нее была проигнорирована в октябре 1992 года, когда уровень минимальной пенсии (но не зарплаты) был поднят в 2,5 раза. Несмотря на это, в течение всего 1992 года минимальная пенсия оставалась ниже черты бедности (см. Таблицу 2.2). В начале 1993 года было обещано, что пенсии будут пересматриваться ежеквартально. Тогда же их минимальный уровень составил 4275 руб. В мае он был уже 8122 руб. Максимальная величина пенсий - более 20 тысяч рублей. Норма возмещения - отношение среднего размера пенсии к средней зарплате - сильно колебалась. Повышение пенсий в феврале 1993 года подняло норму возмещения (связанную со средней зарплатой) до 31% с 18% в сентябре 1992 года, но к июню она опять упала до 26%. С ноября 1993 года все пенсии индексируются по единой ставке.

2.22 *Политические, финансовые и административные органы, отвечающие за пенсионное обеспечение.* В 1992 и большей части 1993 года Министерство социальной защиты, Пенсионный фонд и Комиссия Верховного Совета по социальной политике отвечали за пенсионное обеспечение, что не облегчало координацию между финансовыми и административными частями пенсионной программы. Комиссия по социальной политике определяла ее стратегию и имела право законодательной инициативы. МСЗ отвечает за ее выполнение на областном и районном уровнях, за расчет каждого вида пенсий. Пенсионный фонд собирает эти сведения и выделяет средства независимо от Министерства финансов. Пенсионный фонд отчитывался перед Верховным Советом через Комиссию по социальной политике. В октябре 1993 года ВС прекратил свое существование и ПФ возглавили ставленники Правительства.

2.23 Пенсионный фонд - это независимая организация, в которой работает более 8 тысяч человек. Им управляет постоянная исполнительная дирекция. В январе 1993 года ПФ отвечал за выплату пенсий более чем 46 миллионам человек. При этом пенсии 34 миллионам были выделены из собственных средств Фонда (см. Таблицу 4.2 в Главе IV). Его доходы складываются в основном из отчислений предприятий и организаций, которые вносили в ПФ в 1992 году 31,6% от фонда заработной платы (колхозы - 20,6%). При этом от заработка каждого работающего в Пенсионный фонд отчисляется 1%. В начале 1993 года процент для предприятий был уменьшен до 28 (см. ниже).

2.24 В 1992 году ПФ значительно сократил финансирование выплат для "незастрахованных" групп населения, но эта тенденция была пересмотрена в начале 1993 года. Пособия на детей в возрасте от 18 месяцев до 6 лет выплачиваются через Пенсионный фонд, но финансируются из бюджета.[6] В 1992 году ему также возмещались расходы на социальные пенсии и на пособия жертвам Чернобыля, в то время как Фонд занятости (см. пар. 2.32) взял на себя выплату пособий в размере пенсии работникам, уволенным в предпенсионном

---

[6] С апреля 1992 года пособие на детей младше 18 месяцев выплачивается Фондом социального страхования.

возрасте. Вопрос о том, из какого источника - Бюджета или Пенсионного фонда - должны финансироваться отдельные виды выплат, долго обсуждался. В течение большей части 1993 года Бюджет не возмещал Пенсионному фонду расходы. Возможно, ответственность ПФ за нестраховые выплаты делает несколько неясной связь между выплатой пенсий и индивидуальными трудовыми вкладами. Персональных пенсионных счетов в Фонде нет, хотя, когда он только создавался, такие предложения поступали.

Таблица 2.1 Государственные денежные пособия в Российской Федерации в 1992 и I квартале 1993 г.

Название фонда	Виды выплат	Источники финансирования		Расходы в % ВНП	
		Отчисления от ФОТ (%)	Бюджет	92	93
Пенсионный фонд	Престарелым, потерявшим кормильца, инвалидам, жертвам Чернобыля, некоторым семьям с детьми и военным	Предприятия: от 20,6 до 30,6 Работники: 1	Есть	5,2	6.1
Фонд занятости	Пособия безработным, организация общественных работ, финансирование программ переобучения, создание информационной системы	Предприятия: 2 (в 92 г. - 1)	Есть	0,1	0,6
Фонд соц. страхова ния	Пособия по болезни, рождению ребенка, на похороны, некоторые пособия на детей, санатории	Предприятия: 5,4	Нет	0,8	0,8
Фонд социальной поддержки	Помощь сиротам, одиноким пенсионерам, инвалидам и т.д.	Бюджет	Есть	0,1	0,02

Источник: Данные приведены в соответствии с годовыми отчетами ПФ, ФЗ, ФСС и ФСП. за 1992 год и I квартал 1993 года.

2.25 В 1991 г., первом году его работы, у ПФ осталось неизрасходованных средств на 12 млрд. руб. (Приложение 1, табл. А1.2).[7] Около 90% доходов Фонда - это то, что осталось от вкладов, остальная часть - бюджетные перечисления, погашающие затраты по выплате социальных и военных пенсий, а также некоторых пособий на детей, выплаченных через ПФ (табл. А1.2). С 1991 до 1992 года доля пенсионных отчислений предприятий выросла с 90% до 94%, а расходы ПФ на пенсии по труду увеличились с 77% до 82% всех его расходов.

2.26 Несмотря на номинальный рост трудовых пенсий в различные периоды 1992 года, средняя пенсия оставалась реально ниже среднего уровня зарплаты, с величиной которой связаны страховые пенсионные взносы. В результате

[7] Этот остаток можно рассчитать как разницу между доходами и расходами: S= R-E, или, более подробно, S=(tw-er)L, где w - средняя заработная плата, t - доля отчислений, e - средняя пенсия, r - отношение количества пенсионеров к работающим, а L - количество работающих. t приблизительно равно 30, r - 46. Зная средние зарплату и пенсию, получим, что tw больше er, а значит, результат положителен.

накопленный ПФ "излишек" составил более 420 млрд.руб., или 2,7% валового внутреннего продукта. Причины этого - в уровне страховых пенсионных отчислений, в темпах роста зарплаты, в количестве пенсионеров и в размере средней пенсии. К тому же, в 1992 году обязанность выплаты пособий на детей в возрасте до 18 месяцев была переложена с ПФ на фонд социального страхования. За первую половину 1993 года накопленный "излишек" ПФ сократился до 1.8 % ВВП.

Таблица 2.2 Уровень минимальной пенсии и черты бедности в 1992 и 1993 годах

Месяц	Минимальная пенсия	Прожиточный минимум
Февраль. 1992	342	468
Август. 1992	1320	1361
Ноябрь. 1992	2250	2464
Февраль. 1993	4275	4683
Май. 1993	8122	8891
Август. 1993	14620	17696 (по оценкам)

Цифры во второй колонке основаны на официальных оценках прожиточного минимума для женщин старше 55 лет и мужчин старше 60. 83% в нем составляют расходы на питание. Эта тема рассматривается подробно в Главе I.

2.27 *Местные органы пенсионного обеспечения.* Пенсионный фонд имеет отделения в областях России и более чем в 2 000 районах. В районных отделениях Фонда собирают взносы и направляют их в областные отделения; пенсионные ведомости также отправляются в область для оплаты. Излишки направляются в Москву. Дефицит по области покрывается оттуда же. В основном излишки образуются в северных регионах, где мало пожилых людей (они предпочитают районы с умеренным климатом). В III квартале 1992 года в России дефицит средств выявился в 41 областном отделении ПФ.

2.28 Областным отделениям Пенсионного фонда разрешено выставлять штрафы задолжавшим предприятиям. Эти суммы затем частично используются на финансирование местных программ социальной помощи. Областные отделения ПФ сами решают, какие программы финансировать, а также степень контроля за использованием средств. Например, в Алтайском Крае ПФ настаивает на распределении средств между районными властями и на прямой проверке их использования, минуя власти края. А в Челябинске ПФ доверил областному отделу социального обеспечения вложить средства фонда в социальные программы так, как там сочтут нужным.

2.29 Министерство социальной защиты отвечает за исполнение Закона о пенсионном обеспечении и осуществляет контроль за работой областных и районных отделений. В районных отделениях регистрируют запросы на пенсии, суммируют их по категориям и направляют бумаги в область, где эти вычисления проверяют, вводят в компьютерный информационный банк и оформляют

выплаты. Эти отделы также организуют выполнение программ социальной помощи соответственно на районном и областном уровнях (см. Приложение 1, Вставка А1.1).

2.30 В 1992-1993 годах проблема достаточности пенсионного обеспечения была усугублена просрочкой платежей из-за периодической нехватки наличности и частых перерасчетов пенсий, которые осуществляются вручную. ПФ и МСЗ пытаются обвинить друг друга в возникновении этих проблем и выступают с предложением объединить в одних руках ответственность за пенсионное обеспечение (см. пар. 3.85-93).

Пособия по безработице

2.31 В советский период человек не имел права быть просто безработным. Однако в процессе перестройки в России начали признавать, что рынок труда функционирует эффективнее при хотя бы незначительной безработице. Отражая возникшую реальность, появилась структура для помощи людям, потерявшим работу. В 1991 году по новому советскому закону о труде такие люди получили возможность регистрироваться как безработные. В течение ограниченного срока им выплачиваются пособия (см. Вставку 2.1).

2.32 За это отвечает Фонд занятости, который начал работать в июле 1991 года. ФЗ был учрежден не только для того, чтобы выплачивать пособия по безработице, но и для финансирования Государственной службы занятости, которой он и подчиняется. По Указу Президента служба занятости заменила собой соответствующий Комитет в июне 1992 года, разорвав связь с Министерством труда. ГСЗ определяет политику служб занятости областей и районов в масштабе всего государства и осуществляет их руководство.

Вставка 2.1 Условия получения пособия по безработице

По Закону о занятости, принятому в 1991 году, получение пособия по безработице определяется двумя условиями: 1) наличием по крайней мере 12 отработанных недель в предыдущем году и 2) активным поиском работы. На практике пособие выплачивается только по второму условию. Неясны законы в отношении тех, кто уволился по собственному желанию или был уволен по дисциплинарным причинам.

Те, кто попал под сокращение, в период не более трех месяцев получают от предприятия среднюю зарплату. Пособия выплачиваются тоже ограниченный срок - в течение только 12 месяцев плюс дополнительная неделя за каждый отработанный год сверх 20 лет для женщин и 25 для мужчин, но не более чем на протяжении 24 месяцев. Выплата пособий прекращается, если безработный отказался от двух предложенных ему "подходящих" вариантов, однако информацией службы занятости он может продолжать пользоваться.

Величина пособий обычно зависит от зарплаты, и требует очень сложных расчетов. В течение года она меняется так: 1) в течение первых трех месяцев - 75% от средней зарплаты предыдущего года; 2) с 3 по 7 месяцы - 60%; 3) в последние 4 месяца - 45%. Величина пособия возрастает, если у безработного есть иждивенцы (10% на каждого, максимум до 100% предшествующей зарплаты). Тем, у кого есть хотя бы год стажа, оплачивается переобучение (в размере 75% от последней зарплаты или минимальная зарплата). Те, кто ищет работу, но не удовлетворяет условиям назначения пособия, получают 75% минимальной заработной платы.

2.33 Повседневная деятельность районных отделений ГСЗ состоит в регистрации ищущих работу и в оформлении документов для выплаты пособий. Каждый, кто обращается в службу, имеет трудовую книжку, в которой от руки вписано, где и сколько проработал человек. По этой книжке служащий ГСЗ определяет максимальный срок выплаты пособия. Каждый год, отработанный сверх 20 лет для женщин и 25 для мужчин, дает право на дополнительную оплачиваемую неделю. Так как службы занятости находятся пока в зачаточном состоянии, им будет трудно справиться с возложенными на них задачами при быстром росте безработицы. Предлагается поправка к закону, по которой пособия будут выше для тех, кто впервые потерял работу, и ниже для "повторных" клиентов. Пока она не принята Парламентом. Пособия по безработице обычно выплачиваются через Сбербанк.

2.34 ФЗ финансируется из отчислений всех предприятий. В январе 1993 года доля отчислений в ФЗ выросла с 1 до 2%. Отчисления собирают по районам. Теоретически, из каждых собранных ста рублей в районе должны оставаться 45, а 55 руб. направляться в область. Там тоже имеют право оставить себе 45 рублей, а оставшиеся 10 передать в центр, в штаб-квартиру ГСЗ. Но на практике ни сбор средств, ни перевод их "наверх" не реализуются достаточно надежным образом. Доходы от налогов за первую половину 1992 года составили всего 60% - это гораздо ниже, чем соответствующие показатели у Пенсионного фонда. Области РФ находятся в неравном финансовом положении. Это отражается на пропорции взносов, оставляемой на областном уровне. Есть также области, которые не смогли перечислить в центр требуемые 10%.

2.35 В основном из-за того, что относительно немногие люди получали из ФЗ пособия по безработице, во второй половине 1991 года в фонде образовался незначительный излишек в 2 млрд. руб. (Приложение 1, табл. А1.4). Эта тенденция продолжала развиваться в 1992 году, когда доходы превысили расходы на 28.6 млрд. руб., в основном из-за количественного роста зарплат, в то время как количество зарегистрированных безработных постоянно было ниже, чем ожидалось.[8/]

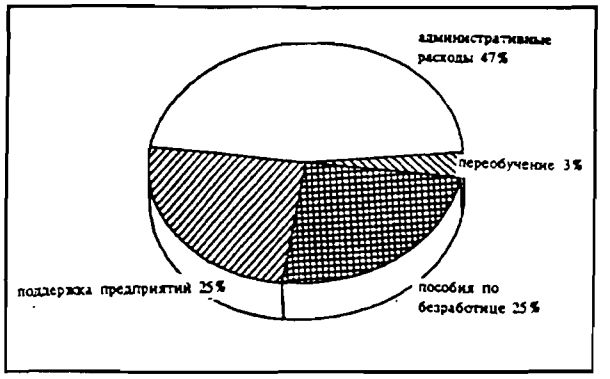
2.36 В 1992 году почти половина издержек ФЗ пошла на погашение административных расходов. Однако в 1993 году эта доля снизилась до 35%. Функция создания рабочих мест, выделение на эти цели займов предприятиям под проценты ниже рыночных (от 30 до 50% годовых) составили 26% всех расходов в 1992 году и 19% - в первой половине 1993 года. ФЗ использовал часть своих средств на переоборудование офисов, направлял средства в муниципалитеты на постройку домов для сотрудников фонда. Очень немного средств было пока выделено на переподготовку и организацию общественных работ (см. рисунок 2.2).

2.37 Финансовое положение ФЗ зависит от нескольких факторов: от средней длительности получения пособий безработными, соотношения зарегистрированных и незарегистрированных безработных и от величины расходов на создание рабочих мест. За 1992 год Фонд "накопил" 28 млрд руб. и 93 млрд. руб. за первую половину 1993 года.

2.38 В существующей системе социальной защиты безработных есть ряд проблем. Существует реальная опасность, что Фонд слишком мал и его средств не хватит для выплаты пособий при быстро растущей безработице (см. Главу I), даже несмотря на увеличение процента отчислений в ФЗ. Некоторые области уже вынуждены выдавать тем, кто к ним обращается, лишь минимальные пособия. В соответствии с прогнозами, многие областные отделения Фонда должны также скоро начать испытывать дефицит средств. Помимо размера Фонда, его сегодняшняя структура не позволяет передавать средства из областей с низким уровнем безработицы (соответственно малыми расходами и большими доходами) в области с дефицитом средств. И, к сожалению, опыт Восточной Европы доказывает, что активные программы типа переобучения, финансируемые из средств служб занятости, сокращаются прежде всего, в то время как необходимость в них растет. Возможные пути решения этой проблемы представлены в Главе III.

[8/] Только половина из них обращалась за пособиями, так как многие получали на своих прежних предприятиях в течение трех месяцев полную зарплату (см. Вставку 4.2 в Главе IV).

Рисунок 2.2 Структура расходов Фонда занятости, первая половина 1993 года



Источник: Федеральная служба занятости

Пособия по временной нетрудоспособности

2.39 В 1933 году пособия по болезни и нетрудоспособности были поставлены под контроль государственных профсоюзов, хотя финансировались государством скорее из налогов, чем из членских профсоюзных взносов. Профкомы на предприятиях получили широкую свободу действий. Существовало 18 категорий пособий по болезни, зависящих от таких специфических факторов, как, например, вина алкоголя в наступлении болезни. Практика показала, что для профработников стало обычным делом использование этих пособий как инструмента обеспечения трудовой дисциплины, поощрения любимчиков и взяточничества.

2.40 В 1991 году был учрежден Фонд социального страхования - в принципе независимое финансовое учреждение во главе с советом директоров, отчитывающимся перед Независимой федерацией профессиональных союзов, наследницей советских государственных профсоюзов. В конце 1993 года правительство решило передать функцию контроля другой, пока еще не определенной структуре. Доходы ФСС складываются из 5,4% налога с предприятий (5% для колхозов). 74% этих сумм тратится на тех же предприятиях, с которых они были получены. Служащие, собирающие эти средства, формально работают на ФСС, а на самом деле, еще и на профсоюз. Они действуют на уровне предприятий, районов, областей и в центральном аппарате. Все пособия, выплачиваемые из Фонда, гарантируются государством. Если ФСС не в состоянии заплатить по ним, государство переводит средства из бюджета. ФСС платит пособия только работающим (см. Вставку 2.2).

Вставка 2.2 Пособие по временной нетрудоспособности

Человек имеет право получать это пособие с того момента, как подписано трудовое соглашение. В случае болезни или травмы, вне зависимости от того, связано это с работой или нет, не существует никаких предварительных условий о стаже для получения пособия по болезни. Это действительно для всех работников как государственного, так и частного сектора. Оно выплачивается или до выздоровления, или до оформления пенсии по инвалидности.

Уровень оплаты зависит от того, была ли болезнь связана с работой. На практике связь с производством определяется как травма, полученная на рабочем месте, или как нетрудоспособность, наступившая в результате профессионального заболевания, список которых достаточно велик. В этом случае больничный лист полностью оплачивается работодателем в размере 100% зарплаты. Минимальное пособие составляет 90% от минимальной зарплаты.

Если болезнь не связана с работой, то пособие выплачивает ФСС: 100% от зарплаты при стаже свыше 8 лет или для тех, у кого трое или более несовершеннолетних детей; 80% для тех, чей стаж - от 5 до 8 лет, и 60% для остальных. Пособие не может быть меньше 90% минимальной зарплаты и больше двух соответствующих тарифных ставок.

I бия по уходу вачиваются тем, кто вынужден ухаживать за заболевшим членом ьи. Величина по ия такая же, как по болезни, но расчет продолжительности более сл ный (максимум тня ухода за взрослым и 14 дней за ребенком).

2.41 Оста ися 26% от ег ФСС передаются наверх. Их распределение основано н равительстве. постановлении: только 6% из 26% переводятся в центр 6 делят м собой областной промышленный комитет соответств й отрасли г ышленности и областной комитет профсоюзов. Здесь есть торая гибко возможность перераспределения, особенно на частном у не. Расходы чают в себя постройку санаториев, контроль за блюдением рудового зак ательств (300 000 инспекторов по стране) и беспечение олнительных обий (н пример, жертвам Чернобыля). В итоге сходы цент льного аппар евысоки (менее 1% от расходов на пособия).

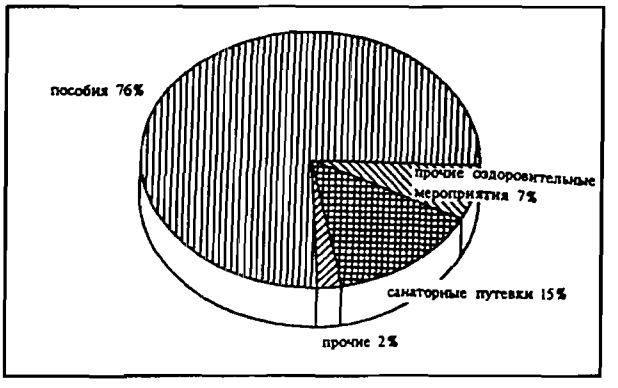
2 В 1991 году зарплаты р быстрее, чем расходы на пособия, что привело к разованию излишка в 5,2 рублей. Половина средств пошла на оплату б чичных листов, немного ше - на оплату путевок в санатории. В 1992 г несмотря на то, что ФС плачивал пособия на детей до 8 месяцев, в Ф образовался остаток в 4 рд. рублей. Однако за первые шесть месяцев 19 да этот остаток сократи о 31,7 млрд. руб. Половина средств ушла на оп больничных листов, бо 4 - на санаторные путевки (см. рисунок 2.3).

2.4 Уменьшение ставки нал ФСС и отсрочки платежей по ним особенно ок ло сказались во время са наличности в середине 1992 года. В пр ентском Указе тогда б перечислены первоочередные отчисления пр иятий. Приоритет был Пенсионному фонду, государственным на и зарплате (в этой п вательности). Только за ними следовали отч ния в ФСС. Этот фактор. с неопределенностью в отношении других рас в ФСС, сделал затруднит определение общей финансовой ситуации

в Фонде. Можно только сказать, что в 1992-1993 годах у ФСС образовался значительный остаток.

2.44 Официальные оценки показывают, что 65 млн. работников были охвачены пособиями ФСС, хотя реальное число получателей может быть меньше. С 1990 года пособия выплачиваются и услуги Фонда оказываются не только членам профсоюза. Все работающие автоматически становятся членами ФСС; в госпрофсоюзах же состоит 50 млн. человек из 72,5 млн.работающих. Основным недостатком этой системы до октября 1993 года являлось то, что средства Фонда (который официально принадлежит государству) фактически не были отделены от основных средств НФП. Предварительное расследование, организованое комиссией Верховного Совета в 1992 году, показало, что средства Фонда использовались, среди прочего, на выплату жалования сотрудникам аппарата профсоюзов и на учреждение банковских структур (растрачен приблизительно 1 млрд. руб.).

Рисунок 2.3 Структура расходов Фонда социального страхования, первая половина 1993 года.



Источник: Фонд социального страхования.

2.45 Есть также сведения о широко распространенных злоупотреблениях среди работников НФП и о том, что члены независимых профсоюзов не получали или находились под угрозой неполучения пособий по болезни. Как эту, так и упомянутые выше проблемы чрезвычайно сложно было преодолеть при существовавшей до октября 1993 года системе управления - их можно решить лишь путем обеспечения демократической отчетности и права граждан на свободу объединений.

2.46 Государственные профсоюзы, которые присутствуют почти на каждом предприятии, оказались единственной прокоммунистической организацией, которая пережила разрушение советского государства, сохранив руководство, собственность и членство почти нетронутыми. При этом другие системы социального страхования возникают вне ФСС, включая 1) независимые профсоюзы на малых и средних предприятиях частного сектора (13% отчислений в ФСС) и 2) Независимую федерацию шахтеров - индивидуализированную систему именных ежегодных отчислений. Существует около 40 ассоциаций профсоюзов вне

НФП (например, у железнодорожников): по оценкам Министерства труда, это 1/5 всех работающих. Многие из этих союзов невелики, часто они объединяют менее 3 тыс. работников и ограничены отдельными отраслями.

2.47 Хотя до сих пор ФСС действовал достаточно эффективно, Фонду недостает законодательной базы. Он руководствуется несколькими постановлениями и резолюциями. Поступают различные предложения: вывести ФСС из-под контроля НФП и передать его Министерству труда или особой службе, в которой были бы представлены заинтересованные группы населения. Некоторые предложения вызвали в 1993 году яростные политические споры. В октябре 1993 года стало ясно, что профсоюзы потеряют монополию на выдачу пособий по временной нетрудоспособности; контроль за этим перейдет службе при правительстве. (Новая схема оплаты больничных листов, вместе с анализом экономических последствий альтернативных подходов рассматривается в Главе III. пар. 3.114-126.)

Декретные отпуска и отпуска по уходу за детьми

2.48 Чтобы было возможным обеспечить всеобщее трудовое участие, в советском государстве была введена система льгот и компенсаций для женщин. Она позволяла совмещать полный рабочий день с воспитанием детей. Декретные отпуска в России гораздо больше, чем во многих западных странах (Приложение 1, табл. А1.7). Но так как пособия больше связаны с минимальной зарплатой, чем с той, которую получала женщина перед отпуском, они обеспечивают меньшую компенсацию. Хотя пособия время от времени корректируются, этого недостаточно для того, чтобы компенсировать рост стоимости жизни для семьи, особенно там, где единственный работник - женщина. Пособия по материнству оформляет работодатель по схеме, предложенной ФСС и описанной в следующем параграфе. Существуют также различные пособия на детей и компенсации работающим матерям (см. далее).

2.49 Существует пособие на рождение ребенка (единовременное, равное 3 минимальным зарплатам), которое получают все матери. Квалификационные требования для получения оплачиваемого декретного отпуска такие же, что и для пособия по временной нетрудоспособности, - наличие трудового соглашения. Пособие по материнству составляет 100% от зарплаты независимо от стажа работы. Это пособие выплачивается после 30 недель беременности и продолжает выплачиваться обычно в течение 126 дней. Существует комплексная система правил о продлении срока оплаты отпуска по беременностям с осложнениями и тем, у кого уже есть дети, а также женщинам в зонах, пострадавших от Чернобыльской аварии, и в сельской местности. Максимальная продолжительность оплачиваемого отпуска - 180 дней.

2.50 Пособия по материнству и на детей, поступающие из разных источников, оформляются на предприятиях. Для них это сложное, требующее много времени дело. Хотя официальных данных об этом нет, из некоторых источников известно, что многим женщинам не выплачиваются пособия и они вынуждены искать помощи у различных женских организаций, чтобы получить деньги, которые полагаются им по праву.

2.51 Необходима такая модернизация системы выплат, при которой она стала бы более ясной и простой в оформлении. Необходимо, однако, сохранить на переходный период и далее лучшие достижения советской системы в охране материнства и детства. Финансирование таких пособий из разных источников (включая предприятия) и неясности в расчете пособий были допустимы в плановой экономике. Однако руководство фирм, ориентированных на получение дохода в качестве определяющего принципа деятельности, будет стремиться брать на работу людей, на которых льготы не распространяются. Наниматели станут рассматривать женщину как обузу, которая по существующему традиционному разделению домашнего труда будет занята воспитанием детей, будет сидеть с ними во время болезни. Поэтому женщины могут получать более низкую зарплату за одинаковую с мужчинами работу ввиду дополнительных расходов на женский труд (к тому же страховые выплаты и так ложатся на всех сотрудников). Таким образом, льготы женщинам могут стать для них препятствием при найме на работу.

Пособия на детей

2.52 Никакого единого закона о пособиях на детей в России не существует. В сответствии с разными постановлениями насчитывается около 12 видов пособий семьям с детьми (см. Приложение 1, табл. А1.5). Во второй половине 80-х годов размер пособия зависел от доходов семьи. Семьи могут получать все виды пособий без исключения. Финансирование на эти цели комплексное: дотации госбюджета, ФСС, ПФ, а также средства местных властей.

2.53 Система пособий на детей довольно сложна, но их можно разделить на три большие категории: пособия всем семьям с детьми вне зависимости от доходов или других условий; пособия работающим матерям; и пособия для неблагополучных семей. (см. Приложение 1, табл. А1.5) Все семьи получают: 1) единовременное пособие на рождение ребенка, 2) ежемесячное пособие матерям с детьми до 18 месяцев, 3) пособие на детей от 18 месяцев до 6 лет, 4) ежеквартальную компенсацию роста стоимости жизни на детей до 18 лет. Работающим матерям также гарантированы: 1) оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до 18 месяцев, 2) компенсация за неоплачиваемый отпуск по уходу за ребенком до 3 лет. Пособия для неблагополучных семей включают в себя пособия: 1) на детей, живущих с одним из родителей (если ребенку еще нет 16 лет - или 18, если он студент и не получает стипендию); 2) на детей, чьи родители не получают других пособий (если ребенку меньше 16 или 18 лет - см. выше); 3) на детей, не пользующихся другими пособиями; 4) на приемных детей; 5) неработающим опекунам ребенка-инвалида (до 16 лет); 6) на детей, больных СПИДом (до 18 лет).[9/]

2.54 С 1990 года пособия на детей зависят от минимальной зарплаты и периодически корректируются (однако не всегда одинаково с изменением ее размера). В 1992 году эти пособия корректировались 5 раз, и, все-таки, их реальная величина значительно сократилась. Причина этого - в ориентации на минимальную зарплату, однако никакого официального решения по этому поводу принято не было. В декабре 1992 года все пособия были увеличены в два раза.

[9/] Пособия на детей военных здесь не учитываются.

Самое недавнее увеличение предпринято по Указу Президента, в котором содержится длинный перечень новых размеров пособий, но нет единого коэффициента для их перерасчета.

2.55 Единственное пособие на ребенка, которое зависит от доходов семьи, - это ежегодная компенсация роста цен на детскую одежду. Она была введена в 1991 году и выплачивалась на школьников. В августе 1992 года она была переформулирована Министерством труда. С начала 1993 года пособие составило 480 рублей на ребенка до 13 лет и 630 руб. старше 13 (умноженное на свойственный данной местности коэффициент) для семей, чей доход не превышает четырех минимальных зарплат. В доход входят зарплаты и пенсии членов семьи; все социальные пособия исключаются.

Программы социальной помощи

2.56 *Социальная помощь на федеральном уровне*. "Большинству государственных финансовых систем свойственна путаница и неразбериха в том, кто конкретно за что отвечает, в чем заключается работа разных ведомств, как она организовывается и оплачивается" (См. работу Берда, 1990). Россия не исключение. Структура организаций, ответственных за социальную помощь, достаточно сложна. Она состоит из бюджетных организаций нескольких уровней и внебюджетных фондов. Меры, которые области и районы предпринимают, например, для строительства жилья или для обеспечения дотаций на товары первой необходимости, часто финансируются путем создания внебюджетных фондов, что противоречит политике центра. Эта практика называется "столкнуть дефицит".

2.57 Узость налоговой базы для получения средств на финансирование местных социальных программ имеет, как минимум, три последствия. Во-первых, это заставляет местных руководителей устанавливать связи на более высоких правительственных уровнях для того, чтобы выбивать долгосрочные дотации. Прогнозируемое снижение государственных доходов связано также с продолжающими расти задолженностями и расходами. Это ежемесячно становится предметом переговоров между областными администрациями и Министерством финансов, в то время как председатель областного совета "утрясает" этот вопрос в Верховном Совете. Такая тактика "гибкой бюджетной политики", которую поддерживают местные власти, уменьшает предполагаемые преимущества децентрализации и ведет к недостатку ясности в бюджетном процессе и, естественно, не способствует стабильности, надежности или объективности в предоставлении федеральных ассигнований.

2.58 Во-вторых, местные власти вынуждены изыскивать альтернативные источники финансирования. Многие руководители стали очень предприимчивы. Комитет социальной защиты в Санкт-Петербурге, например, с декабря 1991 года занялся издательской деятельностью. Доходы, составившие 10 миллионов рублей, были направлены на благотворительные цели. Такая практика, которая существует также в Восточной Европе, например, в Польше, кажется несовместимой с программой реформ. И третье последствие недостаточности налоговых поступлений состоит в том, что власти областей все больше полагаются на предприятия в финансировании местных инвестиций, оказывая

политическое давление на центральное правительство для расширения кредитов этим предприятиям (которым получить их легче, чем областному руководству).

2.59 Пожалуй, самый тревожный момент - это неравномерность в обеспечении социальной помощи жителям разных областей. В основном это происходит из-за отсутствия эффективной перераспределительной политики между областями. В России население относительно немобильно. Обычно люди живут там же, где жили их предки. Районы, где среди населения преобладают люди бедные, соответственно, получают меньше денежных средств.[10/] Децентрализация усугубила этот дисбаланс, и более бедные регионы будут обладать все меньшим финансовым потенциалом. Индекс затрат на социальные нужды (бюджет плюс предприятия) на душу населения в 1992 году варьировался по регионам от 1 до18. Разница в размерах социальных расходов отражает разницу в доходах от налогов, указывая на отсутствие эффективных путей перераспределения средств между областями.

2.60 Ответственность местных властей будет расти по мере отхода от командной экономики. Местным властям придется взять на себя ту ответственность за социальную помощь, которую раньше несли предприятия. В следующем разделе мы рассмотрим инициированные центром программы социальной помощи перед тем, как перейти к местным программам. Мы остановимся также на вопросе о целесообразности внебюджетных фондов. В Главе III будет дан ряд рекомендаций, в том числе по вопросу необходимости государственных дотаций.

2.61 *Социальная помощь, инициированная центром.* В отсутствие законодательства, управляющего социальной помощью, российское правительство полагается в основном на советскую практику и постановления, принятые ранее. Престарелые и нетрудоспособные, которые живут одни и не располагают другими средствами к существованию, - самые многочисленные уязвимые группы, для которых приспособлены основные типы социальных служб: дома престарелых и инвалидов для постоянного проживания, территориальные реабилитационные центры, в которых оказывается кратковременный и долговременный уход, и, наконец, помощь на дому. В дополнение к этому в 1991 году была заложена законодательная база для материальной помощи нетрудоспособным всех возрастов [11/], в 1992 по государственному постановлению была учреждена служба выдачи срочных пособий. Масштаб этой помощи был расширен и теперь ею могут воспользоваться не только престарелые и нетрудоспособные, но и любой гражданин в случае крайней нужды.

[10/] Так как мобильность капитала и трудовых ресурсов возрастает с ходом экономических преобразований, децентрализованная финансовая система в некоторых случаях может мешать социальной помощи бедным. Конкуренция между областями может побудить некоторые из них снизить уровень налогов, чтобы привлечь к себе состоятельных людей. В них повысится уровень социальной поддержки, а это, в свою очередь, привлечет сюда мобильных бедных. Опыт США доказывает, что разница в пособиях оказывает большое влияние на расселение бедных (см. работу Брауна и Оутса, 1985).

[11/] Например:"Обеспечение территориальных центров социальных служб для пенсионеров", 1991, "Помощь на дому одиноким престарелым и инвалидам", 1987, и "Основы социальной защиты нетрудоспособных в СССР", декабрь 1990.

2.62 Областные отделы социального обеспечения сами разрабатывают подробные правила применения правительственных постановлений. Наличие разных типов служб социальной помощи, оплата и другие аспекты могут варьироваться по регионам. Помощь на дому, как правило, оказывается бесплатно. Помимо того преимущества, что престарелые и инвалиды находятся при таком уходе в обществе, стоимость его в семь раз ниже содержания в домах пансионного типа. Все эти программы, которые достаточно хорошо организовывало Министерство социальной защиты, до недавних пор рассматривались как совершенно достаточные для России.

2.63 *Местная социальная помощь*. Среди вышеупомянутых служб только дома престарелых и инвалидов полностью финансируются из центрального бюджета. Достаточно трудно установить пропорции общегосударственных и местных расходов на социальную помощь. С конца 1991 года помощь местных властей бедным была значительно расширена. Хотя нет еще оснований говорить об этом явлениии в масштабах всей России, все же такие программы достаточно распространены и могут сыграть важную роль в повышении уровня жизни.

2.64 Местные социальные программы могут быть, а могут и не быть явно нацелены на конкретных конечных получателей помощи. Некоторые удовлетворяют потребности всех местных жителей, как, например, дотации на основные продукты питания (например, хлеб дотировался до конца 1993 года) или бесплатное выделение земли под огороды. Другие направлены на удовлетворение нужд широкого спектра уязвимых групп населения (магазины со скидкой, бесплатный проезд), беднейших групп (бесплатные обеды, талоны на питание) или отдельных людей (установка телефонов для одиноких престарелых и инвалидов, бесплатная энергия для многодетных семей). Чтобы удовлетворить все возрастающие потребности в помощи, многие местные власти используют комбинацию критериев помощи, основанную на принципе категории (например, пенсионер) и уровне доходов (например, не больше минимальной пенсии), чтобы охватить тех, кто больше других нуждается в помощи, и эффективно использовать ограниченные средства. В Челябинске, например, социальная помощь положена тем, чья пенсия меньше минимальной, в Новосибирске - меньше установленного по области минимума, в Барнауле - менее двух минимальных зарплат.

2.65 В основном, местные социальные программы имеют три общие черты: 1) установление уровня доходов, чтобы выявить самых нуждающихся среди уязвимых групп; 2) использование натуральной помощи в большей степени, чем денежной; 3) привлечение финансовой помощи из внебюджетных источников в дополнение к субсидиям правительства. Организация помощи очень различается по областям и даже по районам в пределах одной области. (Вставки 2.3 и 2.4 содержат краткую информацию по конкретным случаям.)

2.66 Помощь товарами и услугами шире распространена, чем денежные выплаты, и обычно распределяется работниками районных социальных служб. В Челябинске, например, из 27 миллионов рублей, выделенных нуждающимся в 1993 году, только 3% будут выданы деньгами, 27% - натуральными пособиями, а 70% пойдут на дотации, преимущественно на хлеб. Категории нуждающихся определены президентским Указом (это престарелые и нетрудоспособные, многодетные семьи, сироты, отцы и матери-одиночки и т.д.). Иногда в областях

разрабатываются более подробные списки. Например, в Челябинске выделено 14 нуждающихся категорий (см. Вставку 2.4). Приблизительный подсчет доходов, как правило, не заходит дальше простого сравнения их с уровнем минимальной пенсии. Такие методы проверки дают, однако, возможность социальным работникам проявить инициативу в ряде случаев, когда реципиент, например, обладает слабым здоровьем или погряз в долгах.

Вставка 2.3 Социальная поддержка в Челябинске

С середины 1991 года там определились три сферы социальной помощи:

1) Помощь на дому для престарелых и инвалидов, для семей с тремя (или более) детьми и для неполных семей. Социальные работники навещают своих подопечных три раза в неделю и делают все необходимое, кроме уборки и приготовления еды.

2) Дневные центры (в 13 районах), обеспечивающие, например, трудотерапию для инвалидов.

3) Материальная помощь, включающая в себя различные программы: гуманитарную помощь, медицинскую помощь, единовременные денежные пособия, талоны на питание, одежду. Конкретные детали проверяются каждый раз, когда подается заявление об оказании помощи.

Центры социальной помощи есть в каждом районе. Планируется, что регистрация нуждающихся будет компьютеризована на уровне районов. Затем сведения будут передаваться в областной информационный банк. Пока только 14 из 70 районов располагают компьютерами.

В Челябинске предпринимаются попытки обеспечить нуждающихся пособиями в виде товаров и услуг. Новая форма таких пособий - талоны на питание, действительные в столовых, подписавших договоры со службами социальной помощи. Книжки с тридцатью талонами, каждый из которых на 30 руб., действительные в течение 2 месяцев, распространяются среди нуждающихся социальными работниками. Однако средства на такие программы очень ограничены: в одном районе, где проживает 24 000 нуждающихся, в месяц удается обеспечивать необходимым финансированием выдачу только 725 книжек с талонами.

Вставка 2.4 Выявление нуждающихся в Челябинской области

Администрация Челябинской области выделила следующие группы нуждающихся:

1. Неработающие пенсионеры, чья пенсия равна или ниже минимальной;
2. Инвалиды I и II группы, чья пенсия равна или ниже минимальной;
3. Неработающие инвалиды III группы, чья пенсия равна или ниже минимальной;
4. Семьи с детьми младше трех лет, если доход на каждого члена семьи равен или меньше минимальной заработной платы;
5. Семьи с детьми-инвалидами младше 16 лет;
6. Дети, живущие с опекунами;
7. Дети больные диабетом;
8. Взрослые с диабетом 1 степени (инсулиновая зависимость);
9. Студенты, не имеющие родителей;
10. Студенческие семьи с детьми;
11. Семьи с тремя (или более) несовершеннолетними детьми;
12. Женщины с более чем 20 неделями беременности;
13. Семьи с одним родителем и внебрачными детьми;
14. Семьи, где нет одного из родителей (в заключении, умер, и т.п.).

Этот список составлен, чтобы полностью охватить тех жителей области, которые нуждаются в помощи. Он включает в себя наличие или отсутствие иждивенцев, источники существования, здоровье, жизненный уровень. Нуждающиеся выявляются по их собственным обращениям, с помощью неправительственных организаций или по официальным каналам. Социальные службы располагают информацией об условиях жизни тех, кто к ним обращается, что помогает определить уровень необходимой помощи. Около 750 000 человек охвачено благотворительными программами.

2.67 Существующие механизмы принятия решения о назначении пособия требуют значительных административных усилий. Вопросы о предоставлении помощи решаются индивидуально, в ходе личной беседы, чтобы определить материальное положение человека. Такой подход достоин похвалы, но добавляет организационных сложностей. Кроме того, из-за того, что помощь выделяется не автоматически, а путем отдельного рассмотрения каждой заявки, социальные работники по разным вопросам сталкиваются с одним и тем же человеком. В одном районе, где, согласно оценкам, проживает около 6 000 нуждающихся, в начале 1992 года было рассмотрено 25 000 заявлений на помощь.

2.68 *Внебюджетные фонды для оказания социальной помощи.* Черта, которая бросается в глаза при рассмотрении российской системы социальной защиты, - широкое использование в ней внебюджетных организаций: Фонда социальной защиты Верховного Совета (ФСЗ), Фонда социальной поддержки МСЗ, а также различных областных и районных фондов. Однако эти фонды, как правило, не располагают постоянным источником доходов (в некторых случаях это отчисления от приватизации).

2.69 Источники, финансовый статус и критерии для размещения средств ФСЗ не очень ясны, не было также опубликовано никаких годовых отчетов. Эти средства распространяются как через областные и районные Советы, которые тратят их

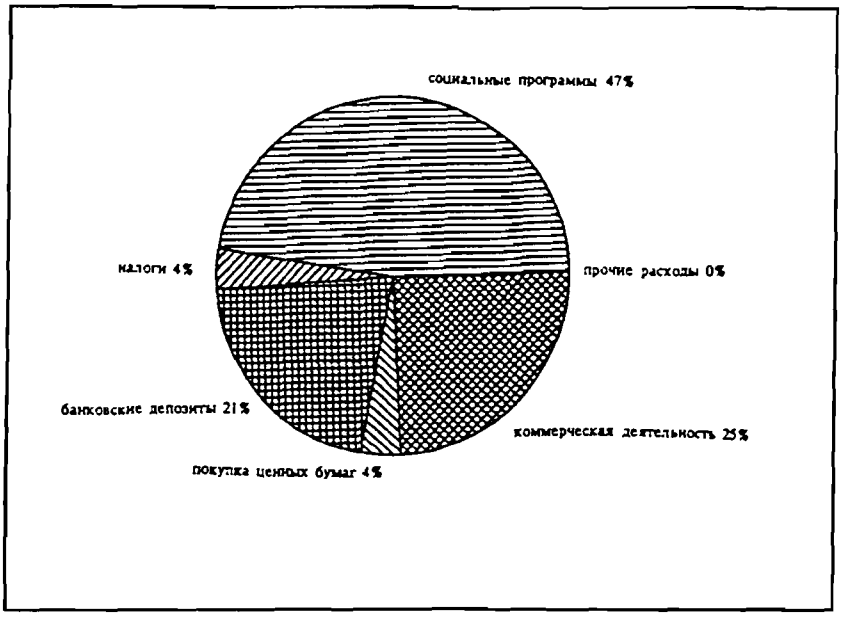
сами, так и через местные отделы социального обеспечения (в зависимости от взаимоотношений между ними). Бюджетные ассигнования в эти фонды в 1992 году составили 8 млрд. руб., 15 млрд. рублей выделено в 1993г., из которых 10 млрд. руб. было распределено уже в первом квартале. Остатка в 1992 году не было. Ассигнования ФСЗ направляются уязвимым группам населения и инвалидам. К конце 1993 года будущее Фонда было неопределенным.

2.70 ФСП являлся источником местных социальных программ, хотя в 1992 году он составлял менее, чем 0,1% валового внутреннего продукта. Его средства направлены прежде всего на срочные акции: в зоны, где из-за конверсии закрываются военные предприятия, в районы экологических бедствий и межнациональных конфликтов и т.п. Но практика показывает, что такие ассигнования не ведут к выравниванию ситуации в различных областях. В первом квартале 1992 года только 23 области получили от Фонда средства на общую сумму в 1,3 млрд. руб., а многие из самых бедных областей не получили ничего (см. отчет Всемирного Банка No.11302-RUS).

2.71 ФСП начал работать в начале 1992 года, располагая суммой в 10 млрд. руб., единовременно выделенной ему из имущества КПСС и налогов с переоценки основных фондов. Ему достались также поступления от переоценки товаров в государственной торговле и от продажи западной гуманитарной помощи. Но ФСП не получил денег из других источников, ему обещанных. Например, не получены Фондом 10% от приватизации государственной собственности, а это составляет 1,8 млрд. руб. Были также проблемы и с расходами: 1,22 миллиарда рублей были вложены в убыточные предриятия. Несмотря на это, у фонда к концу 1992 года остался излишек в 3,3 млрд руб.

2.72 Большая часть средств, потраченных ФСП, так же, как и средств МСЗ (330 млн.руб. к концу мая 1992 года), пошла, как представляется, по адресу. Программы помощи сиротам и одиноким пенсионерам, организация бесплатных столовых, помощь детям, пострадавшим от чернобыльской аварии, финансирование институтов и клиник, занимающихся медицинскими исследованиями и производством протезов и инвалидных колясок, оказание срочной помощи (см. табл. 2.4). Однако 24% всех расходов ФСП составили инвестиции в убыточные предприятия, как правило, производящие товары народного потребления. Рациональность таких вложений весьма спорна. Организованный в феврале 1993 года в ФСП экспертный совет с постоянным председателем и сменным составом должен оценивать предложения по использованию средств, проводить обучение и разрабатывать рекомендации для Фонда. Одной из целей Совета будет погасить расходы, связанные с неэффективными вложениями, о которых речь шла выше.

Рисунок 2.4 Структура расходов Фонда социальной поддержки населения в 1992 году (в % к итогу)



2.73 Согласно оценкам, области потратили к сентябрю 1992 года на социальную зашиту 4,5 млрд. рублей. Это меньше, чем 0,1% валового внутреннего продукта. К сожалению, более подробные данные отсутствуют. Местные фонды СЗ могут потратить на эти цели гораздо больше. Но зачастую неравенство в финансировании ограничивает эффект от этих вложений. ФСП выделяет средства (около 2 миллиардов руб.) на поддержку местных фондов СЗ, но они при этом формально независимы от центра. Есть примеры неудачного использования этих средств в некоторых областных отделениях ФСП.

Неправительственные инициативы в социальной защите

2.74 Любые описания системы социальной помощи в Российской Федерации будут неполными, если не сказать о роли частной инициативы. За последнее время появилось множество частных бесприбыльных проектов, отражающих политическую либерализацию. Стали возможны независимые действия в условиях экономических трудностей, от которых страдают уязвимые группы населения. Но в советских условиях эти организации были поставлены в жесткие экономические рамки. В этом году несколько благотворительных организаций прекратили свое существование. Практика показывает, что чаще всего такие объединения располагают очень ограниченными средствами, особенно если у них нет постоянного спонсора.

2.75 Недостаточность законодательных актов, определяющих статус благотворительных организаций, усугубляет ситуацию. Российские законы не запрещают их, но и не обеспечивают им законный статус. Это значит, что они не

освобождены от налогов,[12] не уменьшены налоги и на жертвователей. Нужен был бы закон, устанавливающий 50%-ное уменьшение налогов для бесприбыльных организаций и 100% - для благотворительных. Так как коммерческая деятельность - важный источник доходов таких организаций, то серьезным фактором при определении статуса должен быть контроль за тем, как организация тратит свои доходы, а не откуда она их черпает.

2.76 Вмешательство государства может иметь определенное влияние на деятельность неправительственных организаций. Областные и районные власти обычно играют тут более важную роль, чем центральные. Неудивительно, что эти связи варьируются от конструктивного сотрудничества до взаимной враждебности. В некоторых случаях такие организации подписывают договор о сотрудничестве с мэром своего города. Есть сообщения, что сотрудничество их с областными властями иногда нарушается из-за финансовых "расхождений". Некоторые благотворительные организации в интересах своих клиентов активно устанавливают связи с депутатами Верховного Совета, с областным руководством.

2.77 Частных неприбыльных организаций существует довольно много. Они отличаются целями, размерами, географическим охватом. Это отражается на их способности помочь нуждающимся, действовать эффективно. Информированные источники (организация "United way" в Москве) насчитывают в России около 5 тысяч бесприбыльных предприятий и 550 благотворительных организаций. Только в Москве в таких организациях работает свыше 10 тысяч добровольных помощников. (Вставка 2.5 рассказывает о разных сферах их деятельности).

---

[12] Исключение составляют лишь некоторые организации, например, Детский фонд имени В.И.Ленина, ассоциации ветеранов и инвалидов.

Вставка 2.5 Некоторые неправительственные организации в России

Интересный пример такой организации - Благотворительный фонд журналистов, который уже оказал помощь 89 тысячам человек с тех пор, как он был образован в 1990 году по инициативе журналистов. Он располагает списками нуждающихся, составленными по их заявлениям, на основе своих собственных оценок, а также по информации других организаций. Эти сведения фонд направляет в различные компании и ассоциации за рубежом. Фонд не использует правительственную информацию и деление по категориям, считая, что они недостаточно полно отражают нужды людей. Интересно, что Фонд перенес центр внимания с помощи одеждой и продуктами на более долговременные программы, которые давали бы людям возможность заработать: швейные мастерские для сирот, мини-пекарни для инвалидов. Оборудование для этих целей было передано Фонду бесплатно при условии, что оно не будет продано. Фонд также организует юридические консультации. Он привлекает к сотрудничеству различные организации: ассоциации многодетных семей, инвалидов, опекунов, больницы, дома престарелых, детские дома, столовые, детские сады. Фонд помогает нуждающимся не только в Москве, но и в Зеленограде, Коломне, Балашихе, Ярославле, Костроме, Оше, Твери.

Санкт-Петербург был первым городом, где стали появляться общества милосердия. В 1988 году здесь возникла неправительственная нерелигиозная благотворительная организация "Ангел Невы". Она организует специальные курсы (например, "курсы выживания" для старшего поколения), распространяет гуманитарную помощь (за первую половину 1992 года благодаря добровольным помощникам ее получили от"Ангела Невы" 250 000 человек), обеспечивает работу бесплатных столовых, помогает детским поликлиникам, поддерживает связи более чем с сотней правительственных и негосударственных служб социальной помощи. В сентябре 1992 года у "Ангела Невы" появился свой информационный банк. Однако, организация переживает финансовые трудности. Так, ей пришлось закрыть бесплатную столовую. Средства к существованию "Ангела Невы" складываются целиком из пожертвований и международной гуманитарной помощи.

"Мемориал" - широко известная организация, связанная с диссидентским движением в СССР. В сферу ее деятельности входит защита прав человека, исследования, образование, благотворительность. Стереотипы прошлого ведут к низкому уровню жизни диссидентов, бывших заключенных и их семей. Много людей в СССР пострадало от репрессий. "Мемориал" находит тех, кому необходим совет и материальная помощь. Средства организации очень ограничены. В основном они поступают из-за рубежа. На недавнее обращение "Мемориала" к 50 российским коммерческим предприятиям ответили только две небольшие фирмы, выделив 15 000 рублей. В некоторых частях страны политическая апатия и финансовые сложности привели к тому, что деятельность отделений "Мемориала" была сведена к минимуму или они вообще закрылись. Пожертвования из-за рубежа нерегулярно, но поступают. В августе 1992 года у челябинского отделения "Мемориала" оставалось всего 4 тысячи рублей, пока местное правительство не выделило ему скромную сумму в 100 000 рублей.

Распространение международной гуманитарной помощи в России было ведено через негосударственные организации или через муниципалитеты. гные благотворительные организации, вроде Московского общества осердия, выявляли нуждающихся и доставляли им гуманитарную помощь. ные организации могут обеспечить ее доставку "от двери к двери" в тех ях, когда при обычной доставке большой партии груза в какой-то район орайон) города эта помощь не всегда доходит до самых нуждающихся.

Многие более организованные и относительно крупные международные неправительственные организации были вовлечены в оказание срочной гуманитарной помощи в разных частях России в прошлом году. "CARE", например, помогала распределять продуктовую помощь из США и контролировать этот процесс, а также выявляла уязвимые группы населения (см. Главу I).

2.79 Женские организации являются важной частью неправительственных организаций. Несколько независимых женских объединений возникли в дополнение к поддерживаемому государством "Женскому комитету", который раньше был единственной узаконенной женской организацией. В сферу их деятельности входит широкий спектр профессиональных, гуманитарных, политических и предпринимательских целей. Уровень их деятельности еще довольно скромен. Такие организации должны не только играть ведущую роль в изменении социальной и политической жизни российских женщин, но также в содействии экономическим преобразованиям. Первый независимый форум женщин состоялся в 1991 году, второй пока планируется. Приблизительно 700 женских организаций зарегистрировано Министерством юстиции (некоторые из них указаны в Приложении 2).

Выводы

2.80 В переходный период возникли и продолжают усугубляться крупные несоответствия на макроэкономическом уровне. С одной стороны, предприятия становятся все в большей степени самостоятельными, а с другой - по-прежнему продолжается практика выделения госдотаций. Взаимоотношения между людьми, предприятиями и государством существенно не изменились, а такая перемена является необходимым условием для успеха преобразований.[13/] Экономическая теория и опыт промышленно развитых стран подсказывают, что вмешательство государства в действие рыночных механизмов оправдано только в целях поднятия эффективности, когда не удалось обеспечить "идеальную" конкуренцию, отсутствие внешних факторов и беспрепятственный доступ к информации. Способность каждой семьи и индивидуума выполнить задачи, которые ставит перед ними рыночная экономика, зависит от владения информацией, небходимой для того, чтобы сделать осознанный выбор; от личной мобильности и средств, чтобы действовать согласно этому выбору. Кроме того, социально справедливая цель гарантировать минимальный жизненный уровень населения может потребовать особого государственного вмешательства. У семей могут отсутствовать достаточные средства для адекватного удовлетворения потребностей всех их членов.

2.81 Во многих развитых странах произошло смещение ответственности за принятие решений в направлении к семьям и отдельным людям. Границы между сферами компетенции государства и частного сектора очень подвижны и, похоже, проведение их остается делом противоречивым. Тем не менее, можно выделить цели на пути к рыночной экономике, приемлемые для российского Правительства.

[13/] Различия в уровнях руководства здесь не рассматриваются.

- *Содействие возникновению возможностей зарабатывать.* Экономический подъем и создание новых рабочих мест - главная гарантия социальной защищенности. Это требует корректировки макроэкономических дисбалансов и создания благоприятных условий для активной деятельности частного сектора.

- *Уменьшение количества бедных.* Никто не должен попадать за черту бедности. Для этого необходимо перераспределение доходов через налоговый механизм. Количество рабочих мест и размер зарплат должны в преобладающей степени определяться рыночными факторами в интересах повышения производительности.

- *Страхование.* При неразвитости частного страхования государство может заполнить этот пробел, предложив, например, страхование от безработицы. Пенсии ветеранам и нетрудоспособным тоже могут рассматриваться как вид страховки. Значительный потенциал в страховании имеет частная инициатива. В некоторых развитых странах важную роль играет частное пенсионное обеспечение, частично из-за налогового стимулирования, частично из-за того, что государственные пенсии довольно скудны.

- *Поощрение частной инициативы.* Как прибыльные, так и бесприбыльные организации могут внести большой вклад в дело социальной защиты. Государство, например, может делегировать им ряд полномочий своих социальных служб, если это будет более эффективным способом оказывать поддержку населению. Ряд рекомендаций по негосударственным организациям приведен ниже.

- *Особое внимание малозащищенным группам, главным образом, детям.* Проявления бедности значительно чаще встречаются в многодетных семьях, поэтому очень важны такие программы помощи, как вакцинация, медицинское обслуживание и бесплатные школьные завтраки для таких детей.

2.82 Эти цели могут противоречить друг другу. Россия стоит перед стратегическим выбором в вопросах обеспечения социальной защиты, включая выбор между немедленным обеспечением высокой степени социальной защищенности, с одной стороны, и более низкой социальной защищенностью, сопровождаемой невысокой оплатой труда, быстрым ростом занятости и потенциально более высокими затратами государства на формирование "человеческого" и "физического" капитала, - с другой. В некоторых странах Восточной Азии доступность и качество образования связаны с высокими темпами оборота капитала, ограниченным вмешательством государства в рынок труда, быстрым ростом объема производства и увеличением количества рабочих мест, а затем и реальной заработной платы (См. работу Бердсалла и Сабота, 1993). (Во Вставке 2.6 описывается опыт Кореи и Японии.)

2.83 Каковы сегодня цели индивидуума, предприятия и государства? Для государства на этом этапе главной задачей должно стать установление жесткой финансовой стабилизации и бюджетных ограничений. Все экономические перемены в Восточной и Центральной Европе сопровождались финансовым и

производственным кризисом. Налоговые поступления с доходов падали, в то время как необходимость в социальной помощи росла. Стабилизация и регулирование, очевидно, требуют таких взаимоотношений между государством и предприятиями, при которых бюждетные ограничения и отношения собственности четко определены. Для поощрения активности частного сектора нужно провести ряд изменений, прежде всего в законодательстве: узаконить частную собственность, отрегулировать систему контрактов, обеспечить акционирование, перестроить финансовую систему. Политические меры для поощрения мелкого и среднего бизнеса должны включать разумное регулирование рынка, лицензирование и, возможно, налоговые поощрения.

2.84 В системе социальной защиты должен быть найден баланс между расходами предприятия и государства, чтобы, с одной стороны, не использовать неэффективно государственные средства, а с другой - освободить работодателя от лишнего административного груза, мешающего конкуренции. В фирмах, ориентированных на прибыль, работа по оформлению пенсий и пособий на детей будет невыгодна. Если снять с предприятий эти обязанности, женщинам не будут ставиться препятствия при приеме на работу. Постепенное сокращение срока оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком должно сопровождаться расширением социальной помощи со стороны государства и частных социальных служб.

Вставка 2.6 Опыт обеспечения социальной защиты в странах Восточной Азии

В ряде стран Восточной Азии, особенно на начальном этапе развития, был сделан выбор в пользу осуществления инвестиций на цели экономического роста и развития "человеческого" капитала, а не на цели социальной защиты.

Экономически и физически опустошенная послевоенная Япония сконцентрировала усилия на экономическом росте, обращая меньше внимания на социальную защиту. Очень быстро народ этой страны добился необычайного экономического подъема, сделал Японию одной из самых конкурентоспособных и процветающих стран в мире. Во время экономических преобразований социальная политика была нацелена на бедных. Когда доходы населения возросли, стало возможным вкладывать средства в сферу социальной защиты. Целью ее постепенно стало не столько уменьшение количества бедных, сколько предотвращение бедности. Если в 1951 году в Японии тратилось на социальную защиту 3,5% национального дохода, то в 1990 эта цифра составила 13,7%.

Сейчас в стране помощь по линии государства, финансируемая за счет налогопоступлений на всех уровнях структуры управления, является для индивидуума последним прибежищем, гарантирующим минимальный жизненный уровень. Экономическое положение тех, кто обращается за помощью, строго проверяется: требуется, чтобы люди сначала обращались за помощью к состоятельным родственникам. Пособия на детей не вводились до 1971 года и были первоначально очень небольшими и выплачивались только семьям с тремя несовершеннолетними детьми. В 1991 году были введены пособия на первых трех детей. При этом проверка уровня доходов была либерализована, так что теперь на 3/4 детей выплачиваются пособия. Пенсии в Японии стали индексироваться с 1973 года. В 1991 году средний японец, выходя на пенсию, сохранял 68% своих ежемесячных доходов.

В 80-х годах Южная Корея перешла к конкурентоспособному рынку с редкими случаями банкротства и массовых увольнений. Корея следовала линии на развитие экспортной стратегии с акцентом на те отрасли промышленности, которые требовали больших трудовых затрат. Это стимулировало потребность в рабочих руках и сократило число безработных. Постепенное увеличение доходов неквалифицированных рабочих привело к общему выравниванию доходов, несмотря на то, что социальной политике не уделялось много внимания (см. исследования Чоо, 1980, Адельмана и Робинсона, 1978, и Рено, 1976). Большую часть социальных расходов Кореи в 1986 году составили расходы на образование. (Такая концентрация усилий характерна также для Аргентины, Чили, Швеции и США.) Эти средства выделялись на строительство школ, повышение качества обучения. Расходы правительства также выросли в сфере медицинского обслуживания и оказания первой помощи. Корейская программа медицинского обслуживания, действующая с 1977 года, обеспечивает медпомощью тех, кто не может за нее платить. В 1986 году программа охватывала 10% населения. Это помогает устранить одну из важных причин бедности в Корее: высокую стоимость медицинских услуг. В соответствии с программой обеспечения первой помощи в Корее были созданы специальные центры для ее оказания сельскому населению и неимущим в городах.

2.85 Государство не должно принимать решений, негативно сказывающихся на мотивации людей к труду (см. пар. 3.12 в Главе III). Это может внести значительные изменения в сферу доходов граждан. Существует реальная опасность, что те, у кого доход ниже, будут платить более высокие налоги. Во многих странах (в Канаде, Великобритании, Израиле) это является серьезным препятствием для перехода человека из системы благотворительности на

оплачиваемую работу. Основные препятствия для мобильности граждан в России должны быть устранены (см. пар. 5.34 в Главе V). В то же время допустимо, чтобы государство устанавливало уровень налогов, обеспечивающий минимальный уровень существования для тех граждан, которые иначе окажутся за чертой бедности. Целей благотворительности нельзя пытаться достичь за счет оказания давления на предприятия в вопросах установления размера зарплат и объема занятости.

2.86 Основной задачей предприятий станет производство товаров и услуг в соответствии с предъявляемым спросом как внутри страны, так и за рубежом. Широкомасштабная поддержка государства прекратится. Жесткие бюджетные рамки будут заставлять предприятия приспосабливаться к новым экономическим условиям. Некоторые фирмы обанкротятся, некоторые сократят производство, некоторые поменяют технологию и состав выпускаемой продукции. От предприятий будет ожидаться, что они будут реагировать на меняющуюся ситуацию на рынке, и они будут в значительной степени освобождены от участия в социальных программах правительства. Важную роль будет играть частный сектор. Участие предприятий в системе социальной защиты будет выражаться в форме контрактов для работников, предусматривающих ряд льгот и компенсаций (деньгами, а также товарами и услугами). Доля зарплаты в ВВП станет больше, поднявшись с нынешнего низкого уровня, и будет продолжать расти по мере того, как индивидуумы начнут получать вознаграждение за свой труд преимущественно наличными деньгами, а не через субсидированные цены на товары и услуги.

2.87 В переходный период, однако, государство должно оказывать влияние на предпринимательство в следующих областях:

- *Предоставление субсидий на создание рабочих мест* в регионах со слишком высоким уровнем безработицы. Прямые временные субсидии, выделяемые только тем районам, где положение наихудшее, могут помочь целям перестройки предприятий и развитию хорошо работающего рынка труда (см. Главу V).

- *Продолжение поддержки* социальных программ там, где местные власти не имеют финансовой или административной возможности удовлетворить нужды населения, а в частные руки эти программы передавать нельзя.

2.88 Поскольку нельзя допустить массового разрушения существующих социальных программ в России, то задача освобождения предприятий от выполнения социальных функций не должна рассматриваться в качестве первоочередной. За это пришлось бы заплатить слишком высокую цену, т.к. на данном этапе государство не сможет немедленно взять на себя организацию работы таких сфер как, например, здравоохранение и образование. Преемственность поможет сохранить впечатляющие достижения советского периода. Государство может поддерживать предприятия, которые предоставляют работникам социальные услуги. Эта поддержка может быть в форме четко определенных бюджетных субсидий. Сейчас, например, так финансируется строительство жилья.

2.89 Предприятия должны ориентироваться на рынок и не обременять собой государство. Они будут сами решать, какую социальную помощь оказывать. Работодатели и работники в России, как и во многих других промышленных странах, могут предпочесть компенсацию труда частично в натуральном выражении. Отношение размеров неденежной компенсации (помимо зарплаты) к общей стоимости трудовых затрат приближалось в странах ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития) в период с 1966 по 1981 г.г. к 30% - с разбросом от 20 до 40%. Важную роль здесь играет налоговый аспект. Общая стоимость всех социальных служб, обеспечиваемых сегодня средним российским предприятием, составляет от 35 до 40% фонда заработной платы, что сопоставимо с уровнем многих промышленных стран. Компенсации там включают в себя здравоохранение, страхование на случай потери трудоспособности, содержание детских садов и т.п. В частном секторе США доля таких компенсаций колебалась в 1990 году от 25 до 30%.

2.90 Так как предприятия в России довольно инертны, регулирование в сфере социального обеспечения было ограниченным (см. Вставку 2.7). Самые значительные перемены произошли пока в финансировании дошкольных учреждений. Кроме того, в 1992 и 1993 годах многие предприятия хотели переложить ответственность за обеспечение жильем на местные власти, к чему последние отнеслись без энтузиазма. Однако, социальная программа, от которой предприятия (и руководители, и рабочие) откажутся в последнюю очередь, - строительство жилья. Таково мнение трети руководителей. По данным Всемирного банка, такая же часть предприятий продолжает строительство домов.

Вставка 2.7 Изменения структуры льгот и компенсаций, предоставляемых российскими предприятиями своим сотрудникам

Значительная часть работников российских предприятий имеет право на жилье, на дошкольные учреждения для своих детей, на оплачиваемый отпуск и получает эти льготы почти независимо от положения на предприятии. Обеспечение жильем может иметь форму прямого его предоставления либо оказания помощи в его получении (см. пар. 5.62 в Главе V). Квартплата очень низка. Люди, получившие жилье, фактически пользуются правами собственников, даже перестав работать на предприятии. Теперь они могут получить законное право на квартиру, которая переводится на их имя бесплатно. Средние и большие предприятия часто имеют свои санатории, больницы, поликлинники. Небольшие предприятия чаще располагают медпунктами или договариваются с какими-нибудь медицинскими учреждениями об обслуживании своих сотрудников. Это оплачивается предприятием, и, как правило, медицинское обслуживание при этом более высокого качества, чем общественное. Многие предприятия сегодня предпочитают второй путь.

Раньше большинство предприятий содержало детские сады для детей от 3 до 7 лет. Это позволяло добиться высокой степени участия женщин в труде. Теперь предприятия часто отказываются от их содержания, а государству очень сложно заполнить эту брешь. В Челябинске, например, две трети из 500 детских садов в городе принадлежали предприятиям. Многие из этих предприятий, особенно маленькие, теперь не могут их содержать. Городские власти предложили финансировать детские учреждения путем введения дополнительного налога. В Павловском районе, где находится 89 детских садов, только 8 принадлежали государству, и еще 23 были переданы ему предприятиями в конце 1992 года. Местный совет решил принять все предложенные детские сады. Госпредприятия также часто финансируют местные школы (ожидая от них приема преимущественно детей работников предприятия). Такая поддержка может иметь форму прибавок к основной зарплате, чтобы привлечь более квалифицированных учителей.

Обеспечение товарами народного потребления традиционно было важной частью компенсации за труд. Предприятия достают товары - от продуктов до товаров длительного пользования - прямыми закупками, бартером или со своих собственных ферм. Как правило, в этом случае, товары обходятся работникам по ценам значительно ниже рыночных. Очевидно, многие предприятия будут и в дальнейшем практиковать это.

2.91 До сих пор неясно, как быстро изменится тактика предприятий в вопросах социальной политики, когда им откажут в субсидиях. Процесс реформ в Восточной Европе указывает на некоторые тенденции. В Польше, например, предприятия финансировали детские сады, столовые, строительство жилья, но компенсации эти были очень незначительными - чаще всего менее 2% и очень редко больше 5% (См. Пинто, 1993). Недавние примеры показывают, что быстрое ухудшение экономических условий польских фирм в 1991 привело к переменам. В основном, функции социальной помощи перешли к местным властям (обычно их услуги бесплатны) или к коммерческим структурам, основанным зачастую бывшими работниками предприятий. Однако этот процесс был замедлен введением ограничений для жертвователей. Сопротивление рабочих тому, чтобы предприятия отказались от социальных функций, было минимальным. Это происходило только в тех случаях, когда фирмам не хватало средств удовлетворительным образом осуществить такие перемены.

2.92 Экономические перемены расширили возможность выбора и позволили россиянам выразить свои интересы. Но это также значит, что от людей ожидается большая ответственность за свое благополучие. Растущая производительность труда и уровень жизни будут связаны для многих с опасностью потерять работу. Многие вынуждены будут переобучаться. Больше станет и различий в уровне жизни людей.

2.93 В скором времени многие жители России вынуждены будут думать о выживании. Некоторые, возможно, не захотят активно воспользоваться преимуществами, предоставляемыми новыми возможностями. Одни будут искать выход в надомной работе, другие - брать сверхурочную работу или торговать на уличных базарах. В основном эта деятельность обеспечивает только средства к существованию. Некоторые люди объединяют свои средства (например, несколько семей для покупки холодильника) или усилия (например, для строительства жилья). Появились ассоциации инвалидов и их родителей. Помощь отдельным людям из-за рубежа не играет большой роли - только у 8% российских граждан есть друзья или родственники в развитых странах. Исследования помогают определить перемены в поведении людей. Как и можно было ожидать, молодежь в России значительно более ориентирована на предпринимательство, чем остальная часть населения, особенно старшее поколение, которое ждет от государства защиты, подъема жизненного уровня и переходит на более низкий уровень потребления.

2.94 По имеющимся сведениям, интерес к малому предпринимательству растет, но недостает знаний, опыта и начального капитала. Необходимо специальное образование, которое обеспечило бы технические и маркетинговые навыки. Союз женщин организовал в прошлом году такие курсы в Москве. Женские неправительственные организации обеспечивают также моральную и материальную поддержку, необходимую для начала своего дела. Неправительственные организации могут многое сделать для выполнения таких программ, которые могут проводиться более масштабно при содействии службы занятости. Пока потребность в них намного превосходит предложение как в Москве, так и в провинции.

2.95 В настоящее время люди, реагируя на перемены, полагаются в основном на социальные связи и на производство самого необходимого для существования, а не на денежные поступления разного рода. Те, кто прибегает к такой защитной стратегии, воспроизводят в миниатюре общую модель населения России в плане возраста, уровня доходов и образования (См. работу Роуза, 1992). Эти люди держатся за место в государственной системе насколько можно долго, занимаясь еще чем-то, что обеспечивает их жизненные потребности. Эта реакция на сокращение доходов и растущую неуверенность не несет в себе перспектив в профессиональной деятельности. Такая стратегия отчасти поощряется государством. В Алтайском крае, например, школьным учителям в качестве компенсации за труд в 1992 году выделялись, кроме всего прочего, земельные наделы. Это, однако, означает шаг назад от специализации, которая характерна для современных промышленных стран, и ведет к неэффективному использованию человеческого капитала. Инженер, обрабатывающий огород и обеспечивающий нужды своей семьи, просто сокращает рыночную потребность в продуктах и не делает ничего для перехода к рынку и для экономического роста.

ГЛАВА III: ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

3.1 В условиях макроэкономического кризиса, сопровождаемого гиперинфляцией, чрезвычайно большое значение приобретает вопрос адекватности сети социальной защиты. Также важно обратить внимание на то, помогут ли некоторые срочные реформы сэкономить скудные общественные средства. Но действия, предпринимаемые в краткосрочном плане, должны осуществляться в контексте целей разработки системы социальной защиты на дальнейшую перспективу, такой, которая отвечала бы потребностям рыночной экономики, создающейся в России. В долгосрочном плане необходимо создать стабильную структуру, в рамках которой отдельные лица были бы в состоянии самостоятельно принимать решения, имеющие для них жизненно важное значение. Экономическая безопасность человека определяется не только параметрами адекватности текущего потребления, но также и ощущением внутренней уверенности в завтрашнем дне, той уверенности и того спокойствия, которых многие лишились в результате событий последних двух лет. Частые перемены в системе социальной защиты и противоречивые сигналы, выдаваемые ею индивидуумам, могли, очевидно, снизить то чувство безопасности, которое она призвана вселять в души людей.

3.2 Главный вопрос касается роли различных уровней структуры управления в обеспечении социальной защиты. Российская Федерация децентрализовала финансовую ответственность за выполнение социальных программ, передав ее на областной и районный уровни. Но экономическое состояние различных местностей будет, естественно, сильно отличаться, и в этих условиях некоторым районам может потребоваться федеральная помощь для того, чтобы обеспечить адекватность социального обеспечения местного населения. Ниже исследуются относящиеся к этому вопросы и содержатся предложения по поводу необходимых политических решений. Это включает в себя рассмотрение роли внебюджетных фондов, а также вопроса о том, что следует делать с избытком накоплений, аккумулированных в Пенсионном фонде. Далее речь пойдет о политических альтернативах в контексте бюджетной децентрализации и о создании соответствующих механизмов для переводов необходимых сумм из центра.

Укрепление сети социальной защиты

3.3 Укрепление сети социальной защиты в России потребует трех главных шагов: расширения сферы ее действия с целью оказания помощи всем нуждающимся, обеспечения того, чтобы программы предоставляли достаточную степень защиты, и обеспечения поддержки безработных. Эти вопросы будут рассмотрены по порядку.

Обеспечение социальной защиты для всех

3.4 Широко распространено мнение о том, что одной из основных функций любого государства, даже в условиях рыночной экономики, является обеспечение минимальных стандартов жизни своим гражданам, по крайней мере, в тех странах, которые могут себе это позволить. Советский режим заявлял, что он выполнял эту функцию, и сейчас вся тяжесть этой задачи переложена на плечи

российского правительства. Эта гарантия предоставляется, главным образом, двумя способами. Во-первых, граждане могут иметь право на получение дохода, как следствие их взносов в программу социального страхования в прошлом, и, во-вторых, некоторые программы оказывают социальную поддержку тем, кто по различным причинам нуждается в дополнительной помощи. Эти категории граждан включают в себя работающих бедных, бездомных и беженцев. Социальное страхование может рассматриваться как источник поступлений, заслуженных индивидуумом в результате его труда, - эти схемы строятся по хорошо известным правилам и в большинстве стран являются уже устоявшимися институтами. Выплаты обычно осуществляются вне зависимости от экономических условий, в которых находится их получатель, как, например, в случае с пенсионерами по возрасту в России, хотя, как уже отмечалось, последние годы были трудными для пенсионеров (см. таблицу 2.2 в Главе II).

3.5 Схемы предоставления социальной помощи будут приобретать все большее значение по мере развития рыночной экономики, которая неизбежно будет сопровождаться более высоким уровнем безработицы. Для того, чтобы обеспечить получение выплат только теми, кто действительно в них нуждается, обычно схемы социальной поддержки реализуются посредством некоторых ограничивающих их применение принципов и правил. Прибегая к выплате пособия как последнего средства, препятствующего обнищанию жителей России, необходимо определить следующие параметры: форму минимального базового пособия, получателей помощи, финансирование всей системы и ее управление.

3.6 *Денежное пособие или натуральная помощь*? Экономисты отдают предпочтение денежным выплатам, для того чтобы предоставить индивидууму возможность выбора при принятии потребительских решений. Денежные выплаты в меньшей степени искажают состояние товарных рынков по сравнению с помощью в натуральной форме. Вследствие того, что различные группы, находящиеся на грани бедности в России, могут отличаться друг от друга по уровню имеющихся у них в наличии ресурсов, по жилищным условиям и другим относящимся к этому вопросу параметрам, дополнительный денежный доход дает возможность избежать предопределения индивидуальных потребностей. Денежные выплаты, кроме того, более четко отражаются в бюджете по сравнению, например, с субсидированием продуктов питания, и расходы по их организации значительно ниже (см. Вставку 3.1).

3.7 В России, однако, социальная помощь в денежной форме является скорее исключением, чем правилом. И хотя это в значительной степени объясняется стремлением властей отреагировать на состояние кризиса традиционным способом[1/], свой вклад в усиление этой особенности внесло поступление гуманитарной помощи из-за рубежа именно в натуральной форме. Выраженные в количественных показателях талоны на получение каких-либо товаров и вообще оказание помощи в натуральной форме может иметь определенное преимущество в условиях высокой инфляции в качестве средства защиты минимальных уровней потребления. Обеспечение сохранения реальных уровней денежных выплат через их частую индексацию является громоздким с административной точки зрения.

[1/] Исключением являются введенные в сентябре 1993 года временные компенсации повышающихся цен на хлеб.

3.8 В принципе денежные выплаты являются рекомендуемой основой для организации нового минимального базового пособия. Существующие схемы оказания материальной помощи играют свою положительную роль во время экономического кризиса, и оказание натуральной помощи на местном уровне должно продолжаться, по крайней мере, в краткосрочном плане. Организация выплаты предлагаемого минимального денежного пособия займет какое-то время, и оно будет иметь ограниченное воздействие, пока не стабилизируется экономика. Когда же будет создана система выплаты минимального денежного пособия, то некоторые существующие программы можно будет постепенно сворачивать, в то время как другие могут быть сохранены в качестве компонентов сети социальной защиты (как это делается в ряде индустриально развитых стран).

3.9 *Определять ли степень нуждаемости индивидуума или руководствоваться "категорийным" подходом?* В контексте существующих в России условий, характеризующихся жесткими бюджетными ограничениями, когда большинство населения не является бедным, следует сконцентрировать усилия на оказании помощи тем, кто оказался за чертой бедности. Однако в то же самое время возникают проблемы, связанные с идентификацией получателей помощи, включая такие аспекты, как накладные расходы по реализации всей программы и возможный отрицательный эффект получения такой помощи с точки зрения стимулов к труду. Всегда существует риск, что некоторые реально нуждающиеся лица так и не получат пособие. Если ориентироваться исключительно на общий размер бюджетных средств и иметь целью вывести за рамки программы помощи более обеспеченные группы населения (см., например, работу Гроша, 1992 г.), более жесткие методы идентификации получателей могут привести к тому, что некоторые действительно бедные семьи лишатся такой помощи. В целом, чем больший приоритет имеет задача поднятия благосостояния бедных, тем важнее исключить возможные ошибки, связанные с сокращением числа получателей помощи. В данном случае мы отдаем предпочтение анализу ресурсов, реально имеющихся у индивидуума/семьи, в отличие от так называемого "категорийного" подхода (т.е. опоры на некий внешний показатель уровня дохода, например, число детей). В параграфах 3.14 и 3.15 мы кратко остановимся на возможности учета географических различий и на принципе предоставления помощи по заявлению.

Вставка 3.1 Социальная поддержка малозащищенных групп населения

Существуют альтернативные подходы к проблеме защиты бедных, из которых все предусматривают некие взаимные действия. Данное отступление освещает основные черты и недостатки каждого подхода.

1. Продолжение субсидирования цен на основные виды продовольствия. Насколько это возможно, отбираются такие продовольственные товары, которые не потребляются большинством населения или потребляются в малых количествах. С этим связаны проблемы двоякого рода. Во-первых, нехватка продуктов питания в России на протяжении последнего десятилетия привела к тому, что модели потребления продовольствия различными по уровню дохода группами населения не особенно отличаются между собой: очень трудно выделить продукты, которые составляют существенную часть потребительского набора бедных слоев населения и одновременно составляют лишь маленькую часть в потреблении обеспеченных людей. Например, все группы, независимо от уровня дохода, потребляют приблизительно равное количество хлеба и картофеля. Во-вторых, сам по себе контроль за ценами не решает никаких проблем и может привести к возникновению дефицита, особенно если он будет выражаться в административном установлении низких цен для производителей.

2. Право на получение продовольственных товаров с использованием специальных талонов, выдаваемых бедным семьям. Этот подход обеспечивает лучшую социальную защиту, чем выплаты наличными в условиях высокой инфляции, но таит в себе определенный риск с точки зрения макроэкономической и стабилизационной политики, поскольку талоны сохраняют свою реальную стоимость даже когда их обеспечение товарами становится более дорогостоящим обязательством для государства, о чем, естественно, заранее знать невозможно. Такая схема может также оказаться относительно сложной и дорогостоящей с управленческой и административной точек зрения. Тем не менее, введение талонов обходится дешевле и сами они лучше соответствуют содержанию рыночных реформ, чем неограниченный всеобщий доступ к субсидированным продуктам питания.

3. Непосредственное распределение продуктов питания. В то время как непосредственное распределение продуктов питания в принципе возможно, на практике такие схемы используются в основном для передачи населению международной продовольственной помощи. Для непосредственного распределения продовольствия тысячам распределительных центров через целый ряд государственных структур требуется предпринимать весьма значительные усилия, которые представляют заметную сложность с точки зрения материального обеспечения и управления. Следует помнить также, что даже правильно распределенная помощь понизит спрос на продукцию отечественных фермеров, что приведет к необходимости дополнительных дотаций сельскому хозяйству, а следовательно, к росту дефицита бюджета. Кроме того, в этих условиях получатели имеют минимальную возможность выбора, что напоминает ту командно-административную систему экономики, с которой Россия пытается распрощаться. Лучше продать продовольственную помощь на свободном рынке, а полученные в результате этого средства использовать для оказания помощи малозащищенным группам населения.

4. Денежные компенсационные выплаты бедным. Допуская существование рыночных цен на все предлагаемые продукты и обеспечивая определенную степень денежной компенсации самым бедным слоям, можно в принципе найти самый эффективный с точки зрения экономики подход к решению данной проблемы. Основная трудность проистекает из высокой инфляции, которая вызывает необходимость частой индексации. Корректировки таких компенсационных выплат должны базироваться на изменении стоимости корзины основных товаров.

3.10 Абсолютно эффективная система проверки степени нуждаемости позволяет сконцентрировать оказание помощи на действительно бедных людях, тем самым снижая расходы на социальную помощь или позволяя достичь большей степени адресности в рамках заданного бюджета (см. работу Аткинсона, 1992 г.). Пособия могут быть модифицированы для того, чтобы отвечать текущим обстоятельствам, ограничены в масштабах выдачи теми группами населения, которым они более всего необходимы, и использоваться в качестве эффективного механизма перераспределения дохода. Такие программы широко используются в промышленных странах, например, в Австралии, где за последние годы повысилась роль системы проверки получаемого дохода. Страны, полагающиеся на систему проверки получаемого дохода при выплате пенсий, такие, как Австралия и Канада, предоставляют лучшие гарантии выдачи пособий, чем другие промышленно развитые страны.

3.11 Административные расходы, размер которых бывает подчас трудно четко определить, часто упоминаются в качестве недостатка программ, связанных с проверкой дохода. Необходимо постоянно обновлять данные. Реальная же практика, однако, не дает однозначного ответа на этот вопрос. Недавнее исследование Всемирного Банка выявило, что нет явной зависимости между объемом средств, проводимых через такую программу, и размерами административных расходов - это объясняется тем, что расходы по организации этой проверки составляют, как правило, малую часть всех управленческих расходов. Там, где существующая физическая и информационная инфраструктура является адекватной, дополнительные управленческие расходы не являют собой заметной проблемы (Грош, 1992 г.). (Следует отметить, что носящие всеохватывающий характер программы обходятся дешевле с точки зрения административных расходов, чем программы, включающие в себя элемент проверки доходов, но в данном контексте это сравнение не будет корректным.)

3.12 Ограничения, связанные как с системой проверки доходов, так и с выплатой пособий по категориям, приводят к потенциально негативным последствиям с точки зрения побудительных мотивов. Традиционная обеспокоенность экономистов основывается на широко известной статической модели предложения рабочей силы, которая недвусмысленно подразумевает, что программы осуществления выплат населению ведут к снижению количества проработанных часов в группе населения с низким уровнем дохода, имеющего право на получение таких пособий. Это связано с большим числом случаев прекращения выплаты пособия. В целом, данные по США показывают, что трудовые усилия были бы более энергичными в отсутствии большинства программ по выплате денежных пособий, хотя и существует значительная неопределенность по поводу масштабов реакции со стороны работающих.[2/] Озабоченность относительно "ловушки бедности" побуждает правительства осторожно подходить к вопросу прекращения выплаты пособий, и на каждое вновь назначенное пособие отменяется менее, чем одно старое. Определение того, кто является реципиентом, также весьма важно: если за основу берется общий доход всех членов семьи, то и налогообложение всех ее членов должно осуществляться по единой ставке. Другим подходом к этой проблеме является постановка выплаты пособия в зависимость от желания найти работу (в качестве примера можно привести одну из

[2/] См., например, R. Moffitt (1992).

американских программ в этой области). Это позволяет избежать полной зависимости от выплачиваемого пособия, хотя трудовое усилие, все же, может быть снижено до минимально требуемого уровня.[3] В той степени, в какой предлагаемое минимальное пособие будет приближаться к уровню самых необходимых средств к существованию, вероятность отрицательных последствий для мотивации к труду будет соответственно мала.[4]

3.13 Подходя к вопросу о сокращении масштабов бедности на основе "категорийных" критериев, необходимо выработать некий эмпирический базис, специфичный для каждой конкретной страны. Известно, что в России многодетные семьи находятся в зоне высокого риска бедности (см. Главу I). Однако, изначальная слабость подхода, при котором опора делается исключительно на "категорийные" выплаты, заключается в том, что бедные индивидуумы будут продолжать падать сквозь эту страховочную сетку. В России уже создана относительно развитая система выплат группам, определенным как находящиеся на грани бедности, например, детям в больших семьях. Тем не менее большинство бедных (54%) в настоящее время не получают никаких пособий от государства. Категорийный подход явно не смог обеспечить охват все растущего числа людей, которые не относятся к обычным категориям нуждающихся, при этом самыми очевидными примерами являются работающие бедные и безработные, долгое время не могущие найти себе новое место работы. В Главе I была освещена меняющаяся природа бедности в переходный период от командно-административной к рыночной экономике. Даже если реальный уровень существующих выплат был бы увеличен в два раза, экстраполяции, сделанные на основе предварительных результатов долгосрочного мониторингового обследования, показывают, что масштабы бедности были бы сокращены лишь приблизительно на 1/5, с 37% до 28%. Таким образом, стало ясно, что категорийные выплаты сами по себе не являются достаточными, даже если их установить на существенно более высоком уровне, чем сейчас.

3.14 Определение приоритетных направлений выплаты пособий с учетом географического фактора может быть полезным инструментом при решении общей задачи. Например, в Албании многие сельскохозяйственные районы относительно бедны, особенно в горных местностях (Альдерман, 1992 г.). Что касается России, то имеющаяся информация не указывает на существование столь явных различий между сельскими и городскими районами, хотя ясно, что душевой доход и возможные масштабы распространения бедности, несомненно, значительно изменяются от области к области. Предлагаемый стабилизационный фонд имеет целью снижение географических диспропорций в России (см.

---

[3] Важный дополнительный вывод, содержащийся в американской литературе по этому вопросу, заключается в том, что сокращение предложения рабочей силы, связанное с реализацией программы AFDC, редко является результатом того, что изначально не имеющие права на получение пособия женщины-главы семей специально сокращают общее количество проработанных часов до квалификационного уровня, для того чтобы попасть под действие этой программы.

[4] Проявление отрицательной мотивации гораздо более вероятно тогда, когда размер пособия приблизительно соответствует размеру минимальной заработной платы, которую получал бы индивидуум, если бы работал полный рабочий день.

параграфы 3.45 - 3.52), хотя на местном уровне будет осуществляться дальнейшее уточнение направлений оказания помощи.

3.15 Определение получателей помощи может также осуществляться по заявлению. При этом часть граждан, располагающих информацией о существующей программе, не будут участвовать в ней из-за чувства стыда, а также из-за связанных с этим издержек и неудовлетворяющего их качества предлагаемых продуктов. В целом, однако, бывает трудно найти подходящую форму для реализации программ, основанных на самоотборе. Различные факторы, которые вызывают чувство стыда, вряд ли будут играть существенную роль в контексте российской ситуации, потому что государство на протяжении длительного исторического периода традиционно играло достаточно большую роль в обеспечении поддержки доходов населения, когда очереди являются повсеместным явлением и не рассматриваются как непреодолимое препятствие для получения какого-либо товара, а качество продукции часто весьма низкое. С другой стороны, Всемирный Банк рекомендовал введение талонной системы для реализации хлеба низших сортов в Кыргызстане, исходя из соображений, что качество продукта и усилие, которое необходимо затратить на получение талонов, привнесут элемент самоотбора со стороны отдельных лиц (доклад Всемирного Банка No.11535, параграф 4.86). В России существует достаточно возможностей для реализации подобных программ, и, как подчеркивалось выше, необходимо поощрять усилия субнациональных властей по обеспечению оказания материальной помощи нуждающимся группам населения. Предлагаемая схема в первую очередь опирается на идею самоотбора, потому что людям необходимо написать заявление, для того чтобы претендовать на получение льготы, но существуют также и дополнительные ограничения.

3.16 Подводя итог, можно рекомендовать ввести минимальное базовое пособие с использованием проверки имеющихся у индивидуума средств к существованию. В современной России большинство бедных оказываются вне сферы действия "категорийных" программ по той или иной причине. Имеющиеся данные явно указывают на то, что категорийный подход в настоящее время не может обеспечить важной цели всеобщности охвата. В то же самое время необходимо продолжать "категорийные" программы, поскольку, подобно системе выплат на детей, они уже устоялись, достаточно ясно определили своих реципиентов, а также потому, что на разработку и претворение в жизнь новой системы, основанной на проверке наличия средств к существованию, уйдет около 18 месяцев. Подготовительный период необходим для того, чтобы решить до конца все вопросы, относящиеся к условиям получения прав на помощь, а также для того, чтобы подготовить персонал и предоставить ему необходимую техническую поддержку. После введения в действие пособия, предоставляемого после проверки наличия средств к существованию, будет полезным пересмотреть уровень и объем существующих "категорийных" программ, не отказываясь при этом от тех, которые зарекомендовали себя достаточно эффективными.

3.17 *Децентрализация или централизованная модель*? Существующие структуры по оказанию материальной помощи полагаются в своей работе почти целиком на усилия, предпринимаемые на местном уровне. Центральное правительство предоставляет только самые общие указания. Областные и районные администрации должны сами определять в деталях, какие программы они хотят

реализовать (и могут себе позволить) и кто будет получателем помощи в рамках этих программ. Имеющиеся в наличии данные дают основания для вывода о том, что субнациональные власти в состоянии выполнять эту задачу во все возрастающей степени, если им будет оказываться значимая поддержка и в их распоряжение будут поступать необходимые фонды. Однако, изначальная способность справиться с краткосрочными проблемами кризисного характера, хотя и заслуживает похвалы, не равна по масштабам и сложности задаче разработки всесторонней и цельной системы социальной защиты. Последняя задача требует наличия значительных ресурсов и должна принимать во внимание отношения между различными типами пособий и выплат, что означает необходимость реализовывать ее на федеральном уровне. Министерство социальной защиты должно занять самую активную позицию в этом вопросе.

3.18 В то же самое время региональные схемы могут лучшим образом отвечать местным нуждам. Это соображение, вне всякого сомнения, является значимым в такой большой и разнообразной стране, как Россия, хотя различия в программах, проанализированных группой экспертов, большей частью вызваны наличием ресурсов, чем специфическими условиями жизни в данной местности. Положительный аспект наличия в программах региональных вариаций может быть использован путем привязки субнациональных программ к централизованной схеме с осуществлением выплат сверх минимума, гарантированного на федеральном уровне. Эту точку зрения поддерживает Министерство социальной защиты. Ключевой вопрос финансирования минимального базового пособия рассматривается ниже.

3.19 *Администрация*. Министерство социальной защиты должно реализовывать программы по социальной защите, и его местные органы проводят в жизнь утвержденные в центре программы. Программа минимального базового пособия может охватить до 15% населения России, из которых 30% составят дети. В настоящий момент общая численность служащих системы социального обеспечения равна 244 тысячам, включая 84 900 инспекторов.

3.20 Вводя в действие новую систему минимальных пособий, необходимо развернуть кампанию по доведению ее ключевых положений до сознания широких масс населения с тем, чтобы граждане могли сами определить, подпадают ли они под критерии, дающие право на получение помощи, что соответственно снизит нагрузку на местные учреждения. Определенная проверка будет осуществляться на основе документов. Данные о детях будут проверяться по документации, которая ведется в школах и поликлиниках, о взрослых - по записям об их трудовой деятельности, использовании ими медицинских учреждений, а также по другим записям, а о пенсионерах - по их расписам в получении пенсий. Будут суммированы все типы доходов, за исключением тех случаев, когда доходный компонент будет найден слишком незначительным для того, чтобы заслуживать внимания, или когда он не будет совпадать с основным направлением программы реформ. Основной целью должна быть подготовка предварительной оценки потребностей семей в получении социальной помощи. Некоторая степень искажения информации может не приниматься в расчет, по крайней мере, в краткосрочном плане. Предлагаемая система соответствующих выплат поможет снизить риск злоупотреблений и неправильного использования фондов на субнациональном уровне.

3.21 Подходы, основанные на проверке имеющихся ресурсов, рассматриваются в более широком масштабе в приложении к вопросам обеспечения жильем.[5] Пилотные проекты в этой области в настоящее время претворяются в жизнь в Москве и других регионах. Проверка уровня доходов для предоставления льгот на оплату жилья в Москве должна осуществляться каждые шесть месяцев или чаще, если семьи испытывают неожиданное сокращение своих доходов. Этот процесс предусматривает самостоятельное обращение потенциального реципиента (которое стимулируется широкой компанией по информированию населения о квалификационных уровнях и необходимых документах), вслед за которой должно состояться собеседование с инспектором службы социальной защиты. Те лица, которые не подтверждают свой статус каждые шесть месяцев, теряют право на получение льгот.

3.22 Введение системы выплаты минимального денежного пособия в качестве крайней меры, которая должна реализовываться местными органами власти, является насущной необходимостью. Она должна строиться на следующих принципах:

- Право на получение пособия должно подтверждаться в процессе проверки имеющихся средств к существованию, проводимой местными учреждениями социального обеспечения. Условия, которым должен отвечать потенциальный реципиент, должны быть максимально простыми, чтобы ни со стороны заявителя, ни со стороны представителя администрации не было никаких сомнений относительно существования такого права. Необходимо рассмотреть вопрос о том, не следует ли исключить при этом любой элемент дохода, появляющегося в результате трудовой деятельности или вследствие имеющихся в наличии активов, или любые другие денежные пособия для того, чтобы избежать негативных последствий для мотивации к труду.[6] Некоторые пособия, такие, например, как пособие по инвалидности, можно рассматривать особо для того, чтобы выявить дополнительные необходимые расходы, которые вынуждены нести группы населения, оказавшиеся в этой неблагоприятной ситуации.

- Назначаемая сумма должна основываться на областном прожиточном минимуме, скорректированном должным образом в соответствии с составом семьи, например, числом детей-иждивенцев (как уже определено Министерством труда и описано в Главе I). Это позволит каждому члену такой

---

[5] Общий обзор этих предложений и вопросов, связанных с распределением жилплощади, можно найти в работе Дж. Каддурри и Р. Страйка "Возможные варианты организации управления выплатой пособий и предоставления льгот по оплате жилья в России", изданной Институтом городского хозяйства в марте 1993 г.

[6] Это трудный вопрос, который может рассматриваться как достойный повод для оказания технического содействия.

семейной ячейки получить средства на необходимые для жизни расходы: продукты питания, топливо и одежду. Сверх этих минимальных стандартных уровней весьма возможны местные варианты, отражающие различия в местных ресурсах и политических преференциях.

- Основой для представления заявлений должно быть обращение потенциальных получателей, для того чтобы снизить управленческие накладные расходы. Заявители должны заполнять анкеты, сообщая необходимые детали с тем, чтобы можно было произвести упомянутые выше подсчеты. Не следует полагаться на посещения семей как на способ сбора необходимой информации.

- Права и процедура получения пособия должны быть закреплены в национальном законодательстве, где должны быть ясно обозначены права и возможности обжалования для тех заявителей, которые будут неудовлетворены решениями, принятыми по их прошениям.

- Вопрос о финансировании минимальных денежных пособий в федеральной системе должен быть решен соответствующим образом. Хотя общая стоимость такой программы действительно представляется приемлемой (менее 3% национального дохода), более бедные области вряд ли окажутся в состоянии осуществлять выплаты минимальных денежных пособий. Вопрос о том, следует ли финансировать эту программу путем выделения средств на конкретные расходы или путем создания и использования более общего стабилизационного фонда, рассматривается ниже (начиная с параграфа 3.45). Подводя итог, мы рекомендуем ввести систему долевых субсидий, предоставляемых на условиях осуществления дополнительных расходов на местном уровне, для того чтобы достичь целей эффективности и равенства.

3.23 Наконец, следует подчеркнуть, что необходимо продолжать разработку и п творение в жизнь нескольких механизмов, обеспечивающих успешное ф ционирование системы социальной помощи. В то время как минимальное б зое денежное пособие будет лежать в основе сети социальной защиты, н ходимо способствовать развитию и других схем и инициатив, особенно на м ном уровне. В промежуточный период до утверждения системы м мального базового пособия необходимо распространить действие со льной поддержки на другие типы местной социальной помощи в форме со тствующих дотаций (см. ниже).

Об ечение надлежащего уровня социальной защиты

3.24 Высокие темпы инфляции на протяжении последнего года серьезно под вали эффективность существующих программ. Совершенно ясно, что стаб изация является чрезвычайно важной целью, особенно для тех категорий

лиц, которые в своем существовании зависят от фиксированных пособий и выплат. Между тем, потребность в адекватной социальной защите вызывает к жизни спорный вопрос об индексации. В начале 1993 Парламент ежеквартально корректировал размер пенсий с учетом изменений стоимости жизни. В контексте этого политического намерения выплаты были увеличены на 90% 1 февраля 1993 г., а в последние законодательные акты были включены положения об автоматической индексации. С другой стороны, правительство по вполне понятным причинам проявляет колебания в вопросе о введении автоматической индексации из-за возможных инфляционных и бюджетных последствий. Тем не менее, тот факт, что разовые корректировки не позволили многим получателям пособий подняться над уровнем бедности, оставляет здесь мало пространства для маневра, в противном случае средние уровни предлагаемых пособий и выплат следовало бы сделать более высокими в реальном выражении для того, чтобы избавить их получателей от тягот, которые они испытывают в промежутках между корректировками. Кроме того, с учетом нынешних темпов инфляции ежеквартальные пересмотры не являются достаточно частыми.

3.25 Можно следующим образом определить те принципы, которые должны характеризовать уровень пособий и выплат в краткосрочном плане. Прожиточный минимум, установленный на уровне очень скудного потребления и исходя из предположения, что 80% получаемого дохода тратится на питание, должен рассматриваться как основа всей системы. Минимальное базовое пособие должно быть установлено на уровне средств, необходимых для существования, причем стоимость корзины должна определяться исходя из местных цен. Это будет тем минимальным уровнем дохода, который федеральное правительство будет пытаться обеспечить всем жителям России, которые в противном случае оказались бы за чертой бедности. Выплаты по соцстраху должны быть установлены на уровне, превышающем прожиточный минимум, для того, чтобы обеспечить признание прошлого трудового вклада граждан. Минимальная трудовая пенсия, на получение которой имеют право жители Российской Федерации с трудовым стажем в 20 лет, должна быть выше прожиточного минимума. Минимальное пособие по безработице должно быть установлено на уровне, превышающем размер минимальной пенсии. Только минимальное пособие должно подвергаться полной индексации. В конце 1993 года правительство решило, что в качестве временной меры пособия, превышающие минимальный уровень, должны увеличиваться каждый раз на ту же номинальную сумму, что и минимальное, существенно снижая, таким образом, нагрузку на бюджет и расходы на компенсацию роста цен по всей системе пособий и выплат.

3.26 Минимальная пенсия по труду должна быть установлена несколько выше (скажем, на 15%) прожиточного минимума и должна автоматически корректироваться при росте номинальной стоимости корзины прожиточного минимума по крайней мере на 10% (но не чаще, чем ежемесячно).

3.27 Уровень минимальных денежных выплат формально привязан к минимальной заработной плате. В последнее время, однако, эта связь не выдерживается; было допущено очень значительное сокращение реального размера минимальной заработной платы, в то время как минимальные пенсии, в лучшем случае, были подвержены нерегулярным корректировкам. В начале 1993 г. минимальная заработная плата была увеличена до 4275 рублей, что опять же

было эквивалентно размеру минимальной пенсии. Необходимо проведение различия между минимальной заработной платой, которая используется как базовая для определения размеров других заработных плат в существующей системе, и реально выплачиваемой заработной платой. Важно, чтобы уровень минимального пособия, включая минимальное пособие по безработице, оставался существенно ниже уровня минимальной заработной платы, получаемой работающими людьми. (Многие предприятия предпочитали платить своим неработающим сотрудникам минимальную заработную плату, а не увольнять их совсем). Необходимо, чтобы правительство настолько мало использовало концепцию минимальной заработной платы, насколько это представляется возможным по политическим соображениям. Например, представляется весьма неудачным то, что оклады высших должностных лиц или размер фонда заработной платы, который можно отнести на издержки производства в целях налогообложения, устанавливаются как производные от минимальной заработной платы.

Обеспечение минимального уровня пособия по безработице

3.28 В главах I и IV показано не только то, что безработица росла гораздо медленнее, чем ожидалось, но также и то, что более высокие темпы ее роста неизбежны, если экономические реформы приведут к структурной перестройке экономики. Удержание безработных людей на их рабочих местах при выплате пониженной заработной платы (посредством перевода их на сокращенную рабочую неделю или административных отпусков) может быть оправдано лишь в исключительных обстоятельствах (см. Главу V). Таким образом, следует ожидать резкого роста уровня безработицы в будущем.

3.29 Будучи поставленной перед такой беспрецедентной проблемой, Федеральная служба занятости, прибегнув к помощи консультантов, имеющих определенный международный опыт, разрабатывает в настоящее время национальную систему бюро по трудоустройству. Это включает в себя активные программы по организации общественных работ, оказание консультативной помощи по поиску работы и стимулирование программ по переподготовке кадров, что является по своей сути не просто мероприятиями по социальной защите, но и средством повышения эффективности рыночной экономики. Службы занятости не могут, конечно, подменить собой экономическую перестройку и рост деловой активности, которые, в конечном счете, нужны для создания рабочих мест для тех безработных или занятых неполную рабочую неделю, которые сейчас трудятся в малоперспективных отраслях. В краткосрочном плане наиболее насущной потребностью является создание условий для регистрации заявителей и выплаты им достаточных пособий. Это является наиболее приоритетной задачей программы компьютеризации, осуществляемой на средства, полученные от Всемирного Банка. Необходимо также пересмотреть принципы, определяющие выплату пособия по безработице.

3.30 Поддержка минимального уровня дохода для безработных должна обеспечивать их нахождение выше черты бедности в соответствии с понятием прожиточного минимума. Выдача пособия по безработице не должна обусловливаться проверкой имеющихся доходов и накоплений и, по крайней мере

в первоначальный период получения пособия (12 месяцев), оно должно быть несколько выше прожиточного минимума.

3.31 Для тех, кто не работает более 12 месяцев, кто добровольно уходит с работы, и для тех, кто впервые ищет работу и уже зарегистрировался как безработный, уровень пособия должен быть, по крайней мере, равен прожиточному минимуму. Выполнение этого положения потребует внесения изменений в законодательство, потому что в настоящее время не делается различия между уволенными с работы и добровольно уволившимися. Получатели такого пособия могут записаться для участия в программах по переподготовке кадров или в программах общественных работ (хотя обычно вознаграждение, выплачиваемое в рамках программ общественных работ, должно быть выше, чем это пособие).

3.32 Существующий ныне метод подсчета индивидуальных пособий занимает много времени и бесполезен в условиях высокой инфляции, т.к. фактически дело кончается тем, что большинство людей получают одно и то же по размеру пособие. Этот метод может также оказаться достаточно громоздким с административной точки зрения в связи с быстрым ростом безработицы в условиях неширокого применения компьютеров, и, тем самым, затянуть выплату пособий. В 1992 г. Федеральная служба занятости предложила внести поправку в законодательство, которая позволила бы временно применять систему выдачи пособий по единым ставкам. Парламент и профсоюзы выступили против этого предложения. Мы рекомендуем в качестве временной меры перейти на систему выплаты пособия по безработице по единой ставке.

Финансирование системы социальной защиты

Реформа финансирования службы занятости

3.33 Идея опоры исключительно на налогообложение фонда оплаты труда в качестве источника финансирования выплаты пособий по безработице является абсурдной. При такой системе объем собираемых налогов сокращается как раз тогда, когда потребность в расходах растет. Однако именно так финансируются выплаты подобных пособий в большинстве развитых стран, причем акцент делается на страховой характер пособия. Даже несмотря на то, что ставка отчислений от фонда оплаты труда удвоилась в начале 1993 г., она остается низкой по сравнению с возможными будущими потребностями. Кроме того, в условиях, когда почти 90% поступлений оставляются на областном и районном уровне, государственные ресурсы нельзя перебросить из областей с низким уровнем безработицы (т.е. из тех, где налоговые сборы высоки, а потребности в расходах низки) в те области, где уровень безработицы высок, а объем средств, получаемых в результате сбора налогов, катастрофически мал.

3.34 В настоящее время Министерство финансов имеет полномочия пополнять Фонд занятости, используя средства государственного бюджета, в тех случаях, когда оказывается необходимым осуществить выплаты по безработице. Это имеет принципиальное значение. Однако условия, при которых будет оказываться такая бюджетная поддержка, окончательно не определены, и слишком ограниченное их толкование может привести к отрицательным последствиям. Например, если в качестве такого условия будет указана ситуация, когда будут полностью исчерпаны

средства в Фонде занятости на национальном уровне, то в данном случае не будут приниматься во внимание: а) отсутствие возможности перебросить неиспользованные ресурсы из одной области в другую и б) вероятность того, что активные программы, финансируемые из того же самого фонда, окажутся урезанными именно тогда, когда потребность в их реализации будет увеличиваться.

3.35 Среди предлагаемых решений есть предложения о централизации гораздо большей части взносов предприятий и использовании избыточных средств Пенсионного фонда. Первое из них было, по крайней мере временно, отвергнуто, потому что оно могло бы ослабить побудительные мотивы для выявления районными службами предприятий - неплательщиков. В нынешних условиях, когда местные отделения службы занятости имеют ограниченные возможности воздействия на предприятия, такое соображение имеет под собой почву. Ниже рассматриваются вопросы, связанные со сбором налогов и возможным использованием избыточных средств Пенсионного фонда.

3.36 Одним из приемлемых вариантов действий могло бы быть финансирование этих мероприятий непосредственно из бюджета, по крайней мере в тех областях, где безработица превысила определенный уровень.[7] Первым шагом является финансирование этих мероприятий напрямую из бюджета, а не из Фонда занятости. Фонд занятости следовало бы продолжать использовать большей частью на местном уровне исключительно для выплаты пособий по безработице. В нынешнем контексте бюджетных трудностей будет неверным рекомендовать снижение ставок налогообложения или сужение базы налогообложения. Так, налог на фонд заработной платы, уплачиваемый в Фонд занятости, следует сохранить на нынешнем уровне 2%. Учитывая повсеместно низкий уровень средней нормы возмещения заработка, это представляется достаточным для финансирования выплаты пособий по безработице на местах вплоть до достижения уровня 5%.

Роль внебюджетных фондов и отчислений от фонда оплаты труда

3.37 Внебюджетные фонды получили широкое распространение на всех уровнях правительственных структур и играют важную роль в финансировании системы социальной защиты. С одной стороны, это привело к тому, что в значительной степени стало неясным бюджетное состояние правительства в целом, что может серьезно ограничить эффективность его усилий по стабилизации. С другой стороны, широко распространено мнение, что внебюджетные фонды сделали возможной мобилизацию дополнительных ресурсов для обеспечения социальной защиты.

3.38 В отношении выплат, базирующихся на системе страхования, представляется оправданным иметь систему социального обеспечения, основанную на индивидуально определенных вкладах и индивидуально исчисленных пособиях, которая соединяет налоги на фонд заработной платы с

[7] В условиях экономики, находящейся гораздо ближе к состоянию макроэкономического равновесия, чем российская в настоящее время, это привело бы к дополнительному преимуществу - наличие незапланированного бюджетного дефицита для финансирования неожиданно возникшей безработицы является полезным стабилизатором.

другими налогами таким образом, что выплаты по соцстраху становятся одним из общих бюджетных обязательств. Именно взнос, а не сам факт существования отдельного фонда, будет определять наличие "заработанного права". На практике же, однако, концепция ассигнованных индивидуальных вкладов имеет тенденцию к учреждению фонда. В тех немногих странах, в которых пенсии выплачиваются из общих государственных доходов, применяются единые ставки или пенсии, выплачиваемые после проверки существующих у получателя прочих источников дохода и накоплений.

3.39 В принципе, ассигнование фондов на социальные цели не всегда должно базироваться на налоге на фонд заработной платы. Часть подоходных налогов может быть ассигнована в качестве вклада в общенациональный пенсионный фонд. На практике, однако, понятие "фонд", как представляется, неизбежно подразумевает налог на фонд заработной платы. В России, по крайней мере в ближайшем будущем, бюджетные затруднения, неразвитая система индивидуального подоходного налога и цели программы индивидуализации определения права на получение пособий (см. параграфы 3.86-3.88 ниже) дают аргументы в пользу продолжения применения системы налогообложения фонда заработной платы на предприятиях. Пока что следует продолжить формирование Пенсионного фонда на основе налогообложения фонда заработной платы в размере 28% и сохранить его независимость от правительственного бюджета. Ниже приводятся некоторые рекомендации о принципиальном реформировании Пенсионного фонда (параграфы 3.91-3.98).

Характер и использование внебюджетных фондов

3.40 Если речь заходит о фондах, то следующим вопросом, естественно, должны быть принципы, в соответствии с которыми должны определяться взносы в них. Следует ли стремиться к тому, чтобы фонды были самофинансируемыми в краткосрочном или долгосрочном плане? Следует ли организовывать их на федеральном или региональном уровне? Кроме того, следует ли иметь в виду при их создании какие-то другие цели, кроме обеспечения выплаты пособий, а также организации управления этими фондами? Все эти вопросы, естественно, взаимосвязаны.

3.41 Поставленные вопросы носят срочный характер. В 1992-1993 гг. в Пенсионном фонде имелись заметные излишки. Взносы в Фонд делаются на специальный счет в Центральном банке и приносят ежегодный доход в 3% (причем руководство Фонда отдельно контролирует штрафные платежи, которые весьма велики). Возможно, Пенсионный фонд превратится в независимую финансовую организацию. В Московской области предлагается открыть коммерческий банк, который взял бы на себя задачу ведения операций по выплате пенсий, сняв их с почтовых отделений. Предполагается учреждение некой гибридной инвестиционно-банковской структуры, в которой Пенсионный фонд будет иметь 51% акций. И хотя это может снизить высокие накладные расходы, связанные с отправлением пенсий по почте, во всех остальных аспектах такое

новшество было бы крайне нежелательным.[8] Учреждение государством сети финансовых институтов с находящейся в зависимом положении клиентурой в лице пенсионеров несовместимо с рыночной конкуренцией. И действительно, наличие подобной структуры, монополизировавшей такой значительный сегмент рынка, может отпугнуть новых потенциальных субъектов этого рынка. Пенсионный фонд не должен создавать независимой финансовой структуры или сам превращаться в таковую.

3.42 Следует решительным образом пресекать чисто коммерческую деятельность других внебюджетных фондов. Вполне понятно, что в условиях инфляции в 30% в месяц кое-где предпринимаются попытки по-новому использовать средства Фонда занятости и социальной поддержки. Фонд занятости выдает кредиты под проценты ниже рыночных новым и старым предприятиям под предлогом "создания новых рабочих мест". Такая деятельность осуществляется без достаточно ясно определенных или прозрачных для понимания принципов. Точно так же Фонд социальной поддержки населения вкладывает средства в предприятия, занятые производством товаров широкого потребления. Действительно, есть аргументы в пользу оказания поддержки предприятиям для того, чтобы предотвратить повышения уровня безработицы, но для этого должны быть четко определены критерии (см. пар. 5.22 - 5.33 в Главе V).

Возможности для перемен: отношения бюджетов различного уровня

3.43 Будучи относительно недавно сформировавшейся независимой федерацией, Россия все еще ищет схему действенного разделения политической ответственности и распределения ресурсов между центральным и региональными правительствами. Такая проблема встает перед каждым правительством: существует естественное внутреннее противоречие между положительными сторонами децентрализации и необходимостью предотвратить возникновение чрезмерных экономических и социальных различий между компонентами политической структуры страны. С одной стороны, передача полномочий по сбору налогов и осуществлению расходов на уровни управленческого аппарата, находящиеся ближе к народу (налогоплательщикам), должна вести к большему желанию получателей этих полномочий "совместно нести бремя", в рамках которого они могут активно участвовать в разработке программ и управлении ими, тем самым приобретая дополнительные возможности получать отчет от политического руководства о его действиях. С другой стороны, весьма важные соображения говорят в пользу существования располагающего достаточными финансовыми ресурсами центрального правительства, которое может обеспечить страховочную сетку как для отдельных граждан, так и в смысле организации основных служб в районах, испытывающих экономические трудности.

3.44 В России центральное правительство передало на областной уровень функции осуществления расходов в основных секторах социальной защиты, а областные власти, в свою очередь, передали некоторые из этих полномочий,

---

[8] Цель обеспечения большей конкуренции в предложении банковских услуг частным лицам, о желательности достижения которой так много говориться, может быть реализована на пути реорганизации структуры Сберегательного банка на отличной от чисто географической основе, а также за счет стимулирования коммерческих банков к деятельности по оказанию таких услуг.

включая полномочия по сбору и удержанию некоторых налогов, на районный уровень. Это создало проблемы. Не существует должного соответствия между налогами, взимаемыми на местном уровне, и переданными на этот уровень полномочиями по расходам, а недавнее законодательство[9/] не принимает в расчет необходимость выравнивания этой ситуации. Точно так же распределение различных баз для налогообложения не согласуется должным образом с тем, что обычно считается рациональными принципами ассигнования. Эти вопросы рассматривались в одном из недавних докладов, подготовленных Всемирным Банком, - "Внутриправительственные бюджетные отношения в Российской Федерации" (доклад No.11302-RUS) - и нет необходимости повторять их здесь вновь. Был сделан вывод о том, что "местные управленческие структуры могут оказаться в ловушке сокращающихся объемов собираемых налогов и увеличивающихся расходов" (параграф 2.11). Децентрализация усилила финансовый дисбаланс между регионами России, показывая этим уравнивающую (а в отдельных случаях - наоборот) роль федеральных субсидий. Возникающие трудности, которые выявились в контексте обеспечения социальной помощи, были обозначены выше (параграфы 2.67-2.71).

Роль субвенций из центрального бюджета

3.45 Исходя из принципов обеспечения равенства, центральное правительство должно перераспределять взимаемые налоги между регионами. Даже федеративные страны, подобные Австралии и Германии, обычно считают обеспечение минимальных стандартов жизни слишком важной задачей для того, чтобы оставлять ее целиком на усмотрение местных управленческих структур. Это не должно обязательно означать полностью централизованное финансирование, но подразумевается, по крайней мере, оказание какой-то поддержки из центра областям, где наблюдаются необычно сильные проявления бедности. Более того, с учетом масштабов экономической перестройки и вероятности того, что некоторые местные правительства окажутся перед лицом полного подрыва их экономической базы, центральное правительство не сможет снять с себя ответственность за многие области расходов на социальные нужды.

3.46 Недавний доклад Всемирного Банка рекомендует новый подход к внутриправительственным бюджетным отношениям в Российской Федерации (1993 г. доклад No.11302-RUS). Этот подход представлял бы собой шаг назад в направлении объединения всех собираемых налогов, а не их ассигнование по конкретным направлениям. Подводя итог, можно указать, что структура имеет четыре компонента: а) общий фонд государственных доходов, который по определению делится между федеральным и областными правительствами и базируется на имеющихся у них полномочиях по осуществлению расходов; б) распределение части общего фонда по источникам поступления доходов (т.е. среди тех областей, из которых были фактически получены налоги); в) распределение остающейся части по усредненной формуле и г) местные налоги и сборы. Центр также резервирует для себя поступления по некоторым налогам (например, по налогам на торговлю), и все налоги продолжают взиматься Государственной налоговой инспекцией. Кроме того, признавая защиту уязвимых

[9/] В особенности "Закон о местном самоуправлении" и "Закон о принципах налогообложения" (которые еще не вступили в действие).

групп населения во время перехода к рыночной экономике приоритетной задачей общенационального масштаба, Всемирный Банк предложил, чтобы федеральный бюджет возобновил финансирование в тех случаях, когда сумма налогов, оставляемых на субнациональном уровне, оказывается недостаточной ("Экономическая реформа в России", сентябрь 1992 г., параграф 9.29). Это порождает целый ряд вопросов, таких, например, как относительные достоинства унифицированных и условных распределений, роль дотаций, а также фиксированной и нефиксированной компенсации. При этом отправной точкой является предположение о том, что центральное правительство стремится обеспечить минимальные уровни дохода по всей стране.

3.47 В принципе, федеральные субвенции (или система деления налоговых поступлений) могут решать несколько задач. Среди них снижение бюджетной разбалансированности, порождаемой системой закрепленных налогов и расходов или различной обеспеченностью ресурсными и отличающимися друг от друга экономическими и демографическими структурами. Эти задачи также включают в себя обеспечение минимального набора услуг, предоставляемых в каждом населенном пункте, создавая при этом побудительные мотивы для снижения расходов и приспособления общих подходов к местным условиям.[10/] Степень, в которой централизованные субвенции могут сократить такие различия, в значительной мере зависит от их величины в отношении к той части общего фонда налоговых поступлений, которая распределяется в соответствии с источниками налогов, что будет отражать цели, которые ставит перед собой правительство, решая задачу перераспределения, его оценку мотивационного эффекта и соображений политического характера, таких, например, как риск спровоцировать возникновение сепаратистских тенденций среди более богатых областей.

3.48 Фиксированные субвенции эффективны в том смысле, что областные власти могут сами определить лучший способ использования этих средств в свете местных нужд, выраженных демократическим способом. На практике, однако, такой способ может не обеспечить адекватность социальных программ, и будут необходимы указания общего характера из центра для того, чтобы проводились в жизнь эффективные социальные программы, включая те, которые понимаются под выражением "сеть социальной защиты". Законодательные акты и побуждение не всегда могут обеспечить достижение желаемых минимальных стандартов.

3.49 Распределение "категорийных" субвенций может основываться на таких формулах, как индикаторы нуждаемости (например, число жителей данной территории, находящихся ниже черты бедности) и/или рассмотрение каждого случая в отдельности по мере поступления заявок. Такие подходы могут способствовать тому, что центр будет направлять фонды в приоритетные области социальной помощи (если, конечно, предположить, что эта задача может быть решена только из центра). Направляемые таким образом в приоритетные области фонды могут носить дополнительный характер, а могут просто заменять то, что было бы потрачено в любом случае. Часто высказывалась обеспокоенность тем, что власти на местном уровне начали рассматривать дотации в качестве замены

[10/] Например, пособия на нужды здравоохранения и образования не зависят от местных условий.

местных налогов и сборов с потребителей (Берд, 1990 г.; Всемирный Банк, 1988 г., стр. 165-166).

3.50 С другой стороны, долевые субсидии, предоставляемые на каких-то условиях, предусматривают, что местные власти будут дополнять любые переводы средств из центра своими собственными деньгами[11/]. Дополнительные субсидии могут инициировать бóльшую степень местной вовлеченности в конкретные программы по расходам. Сбор дополнительных поступлений продолжает отвечать интересам данной местности. В качестве примера можно привести канадский План социальной помощи; в рамках этого плана федеральное правительство берет на себя обязательство участвовать в выполнении программ по оказанию социальной помощи вместе с правительствами провинций на условиях 50% на 50%. Прибегнув к этому подходу, центр надеялся, и в значительной степени эта надежда оправдалась, стимулировать активность провинций в желаемых направлениях. (Формулы, определяющие фиксированные субвенции, могут также включать в себя усилия по обеспечению налоговых поступлений на местном уровне.)

3.51 Области отличаются друг от друга по возможностям обеспечения поступлений в местную казну и по потребностям в расходах. Централизованный выравнивающий механизм может стремиться к тому, чтобы включить в себя оба эти аспекта. Например, возможность обеспечения налоговых поступлений может быть измерена при помощи индикатора среднего реального дохода, а потребности - через степень бедности. Если выравнивающая формула базируется на какой-то взвешенной комбинации этих факторов, то можно ли будет ее реально использовать для подсчетов? Некоторые исходные данные - численность населения, его возрастная структура и индексы цен - уже имеются в распоряжении областных властей. Данные о степени проявления бедности в области могут быть получены после обработки результатов долговременного мониторингового обследования, если только удастся значительно расширить его масштабы, возможность чего в настоящее время рассматривается. Степень распространения бедности в области будет учитывать как число людей, находящихся ниже местного порога бедности, так и степень серьезности дефицита доходов.

3.52 Исходя из того, что возможно ранжировать области на основе а) среднего реального дохода на душу населения и б) величины расходов, необходимых для доплаты всем местным жителям до прожиточного минимума, необходимо решить несколько первоначальных вопросов при создании выравнивающего механизма. Необходимо решить, какой индикатор или какая комбинация индикаторов будет использоваться. Придание слишком большого веса показателю среднего дохода может привести к недооценке проблемы бедности; с другой стороны, чрезмерное акцентирование проблемы местного дефицита средств может поставить в невыгодное положение те области, которым удалось реально продвинуться в решении этой проблемы в рамках своей территории. Если федеральное правительство не станет выделять долевых субсидий на социальную помощь (см. ниже), то при выработке выравнивающей формулы, видимо, следует отдать большее предпочтение показателю величины необходимых расходов для

[11/] См. Доклад о внутриправительственных бюджетных отношениях в Российской Федерации (No.11302-RU), прил.2.

выведения каждого жителя на уровень не ниже прожиточного минимума. С другой стороны, если областные власти проявляют в общем удовлетворительный подход к проблеме снижения внутриобластных различий, то следует использовать в качестве основного показателя индекс подушевого дохода.

3.53 Долевые субсидии представляют собой тип целевой внутриправительственной субвенции, предоставление которой оправдано в свете важности предполагаемых расходов. Приоритетом для федерального финансирования должно быть минимальное базовое денежное пособие (см. начиная с параграфа 3.19). Перед тем как приступить к выполнению программы предоставления минимального базового пособия, необходимо предоставить дополнительные субсидии для других местных адресных форм социальной помощи, которые могут включать и пособия в натуральной форме. Поскольку с административной точки зрения право на получение такой помощи лучше всего определять на местном уровне, необходим механизм передачи части централизованных финансовых средств на местный уровень.

3.54 Не существует твердых принципов, которые могли бы помочь правительству России в точном определении размеров дополнительного субсидирования конкретных программ, требующих расходов, или в определении того, как эти нормы следует изменять в соответствии с характеристиками различных местных управленческих звеньев.[12/] Пропорция, применяемая для долевого субсидирования, в каждом случае может определяться двумя компонентами. Во-первых, такая пропорция должна отражать степень интереса центрального правительства к обеспечению конкретной программы, т.е. здесь речь идет о национальном значении программы. Во-вторых, пропорция в каждой местности должна быть обратна потребностям местного руководства (уровню его дохода). Базисные социальные программы будут выходить на первый план с учетом первого компонента. Однако наиболее подходящая для каждого случая формула может, очевидно, быть выработана только методом проб и ошибок.

3.55 Можно ли так построить систему долевых субсидий на цели социальной помощи, чтобы она соответствовала одновременно и соображениям равенства и справедливости и желанию поощрить местные усилия по оказанию социальной помощи и обеспечить должную мотивацию региональным властям? Если поставить этот вопрос шире, в чем состоят преимущества и недостатки долевого субсидирования по сравнению с общим механизмом перераспределения бюджетных средств между территориями? С точки зрения минимального базового пособия, основанного на бюджете прожиточного минимума, рассчитанного в местных ценах, федеральное правительство должно распределять свои средства в соответствии с реальными местными потребностями в расходах, а не равномерно, поскольку уровни цен в регионах России существенно различаются. В то же время перечисление средств из центра может иметь отрицательные последствия в плане мотивации. Местные власти могут начать сокращать свои программы оказания социальной помощи, зная, что федеральное правительство заполнит образующийся разрыв, что создаст проблемы, т.к. практика показывает, что на областном и районном уровнях предпринимаются усилия, направленные

[12/] Более подобно см. Доклад о внутриправительственных бюджетных отношениях в Российской Федерации (No.11302-RU), прил.2.

на то, чтобы дополнить доходы бедных в пределах своих территорий (см. Главу II).

3.56 Возникает еще одна связанная с мотивацией проблема нелимитированного возмещения расходов: у местного руководства нет никаких стимулов к тому, чтобы сократить число местных граждан, имеющих право на получение вспомоществования из федеральных фондов. В целом, следует считать неэффективным полное компенсирование расходов именно в связи с этими отрицательными с точки зрения мотивации аспектами, даже если отбросить другие потенциальные проблемы, связанные с возможными злоупотреблениями (см. Вставку 3.2). Неограниченные долевые субсидии могут сделать проблематичным общий контроль за бюджетом для федерального правительства, как это произошло в канадской программе оказания помощи, где пришлось установить ограничитель на размер федеральных отчислений более "богатым" провинциям. В России также следует рассмотреть возможность использования в качестве определяющего показателя уровень областного подушевого дохода или степень распространения бедности.

Вставка 3.2 Проблема мотивации и субвенций из федерального бюджета: опыт США.

Россия может извлечь для себя уроки из опыта, накопленного в области организации системы перераспределения ресурсов другими странами с федеральной структурой, равно как и из допущенных ими здесь ошибок. Опыт функционирования системы медицинской помощи "MEDICARE", финансируемой из федерального бюджета, является весьма подходящим примером для иллюстрации. Изначально эта система работала по схеме возмещения расходов, в соответствии с которой больницы информировали центр о понесенных ими расходах и получали полную компенсацию. Очевидным последствием был рост этих расходов, т.к. у больниц не было стимулов к экономии. Схема была изменена, и в дальнейшем стали выплачиваться разовые суммы целевым порядком для лечения конкретного заболевания, с тем чтобы у больниц не возникал соблазн проводить ненужные в данном случае исследования и процедуры. В рамках программы "MEDICAID" федеральное правительство частично компенсирует в штатах выплаты тем медицинским учреждениям, которые оказывают помощь нуждающимся. Существующие в законодательстве прорехи позволили штатам увеличить их выплаты больницам для того, чтобы получить больше денег от центра, которые затем по договоренности возвращались в казну штата. Таким образом, в некоторых штатах лишь небольшая часть поступающих средств использовалась на увеличение объема лечебных услуг, предоставляемых населению. Деньги федерального фонда "MEDICAID" использовались на строительство шоссейных дорог.

3.57 Для финансирования социальной помощи рекомендуется применение долевых субсидий, предоставляемых по выполнении определенных условий, исчисляемых на основании точно зафиксированной формулы (норм дополнения), которая базировалась бы на оценке уровня бедности в конкретной области. После того как будет введена в действие система минимального базового пособия, долевые субсидии должны направляться только на финансирование затрат по выплате этих пособий.

Возможности для сокращения расходов

3.58 Поскольку вышеприведенные рекомендации должны привести к росту реальных государственных расходов во время бюджетного кризиса, очень важно постоянно изыскивать способы снижения любых сопутствующих расходов по всем статьям.

Временное возвращение к унифицированной коррекции размеров пенсий

3.59 Судя по всем показателям, программа выплаты трудовых пенсий берет на себя львиную долю всех расходов по оказанию социальной защиты. Правительство пришло к мнению о необходимости пересмотра системы выплаты пенсий. Здесь самой реальной возможностью является ограничение степени привязки размеров пенсий к заработной плате. Если бы существовали документированные сведения за достаточно продолжительный период о различных индивидуальных вкладах в определенный фонд, то можно было бы предложить, чтобы люди, внесшие больший вклад, получали бы право на более высокую пенсию. На практике же, в начале 1992 г. многие пенсии выплачивались на минимальном уровне, а существующие различия были заметно снижены в результате воздействия сильной инфляции на неиндексируемые пенсии. Однако в мае Верховный Совет частично восстановил взаимосвязь между размерами пенсии и прежних заработков, установив максимальный размер пенсии, в два раза превышающий ее минимальный размер. В октябре максимум был увеличен до уровня трех минимумов, как это и предусматривается Законом о пенсиях. Установленный потолок оказывает принципиальное влияние на общий размер расходов по выплате пенсий.

3.60 В третьем квартале 1993 года правительство решило что поправки на инфляцию для всех пенсионеров должны существовать в виде унифицированных сумм, исчисленных на такой основе, которая обеспечивала бы поддержку реального содержания минимальной пенсии. Это должно быть временной мерой, позволяющей обеспечить адекватность минимальных пенсий, причем данное положение должно быть в первую очередь изменено, как только бюджетная ситуация станет достаточно стабильной.

Ограничение права на получение пенсии работающими пенсионерами

3.61 Стоимость реализации любой программы по выплате пособий определяется размером пособия, количеством граждан, имеющих право на его получение, и накладными управленческими расходами (о которых речь пойдет ниже). В плане достижения цели ограничения права на получение пенсии пенсии по возрасту вновь представляются самыми очевидными кандидатами на сокращение как по причине общего размера осуществляемых выплат, так и в связи с относительно большим количеством людей, получающих их. Ограничить право на получение пособий/пенсий гораздо труднее, чем просто позволить инфляции уничтожить разницу в размерах получаемых пенсий. Практически невозможно будет применить этот подход к нынешним пенсионерам, и новые правила в этой области можно будет применить только к потенциальным новым получателям, что приведет к довольно медленным темпам экономии средств. Необходимо также рассмотреть следующие возможности:

- Одним из возможных исключений из правила неприменения нового подхода к нынешним пенсионерам, которое вполне может быть задействовано прямо сейчас, является предложение по недопущению прибавления работающими пенсионерами количества лет работы после оформления пенсии к общему трудовому стажу с целью увеличения размера пенсии. Существующая практика не только способствует повышению среднего размера пенсии, но она также приводит к довольно ощутимым административным расходам, вызываемым необходимостью частого перерасчета пенсии, выполняемого обычно вручную.

- Более важным мероприятием будет снижение масштабов выплаты пенсий по возрасту независимо от того, продолжает ли человек работать или нет. Представляется несправедливым выплачивать пенсии лицам, продолжающим работать на своих обычных местах, и делать это за счет сокращения среднего размера пенсии до уровня, который превращает людей, живущих только на пенсию, в бедняков. В то же самое время представляется неверным ограничить экономическую активность пенсионеров - не давать им возможности открывать малые предприятия, например. Не должно существовать запрета на работу для пенсионеров. Подходящая в данном случае политическая линия, которая не будет препятствовать работе пенсионеров, должна включать в себя обязательное претворение в жизнь существующего законодательства, по которому требуется, чтобы люди оставляли свое нынешнее место работы для того, чтобы приобрести право на получение пенсии. В дальнейшем, по мере оздоровления экономики, повышения пенсионного возраста и развития новой пенсионной системы, основанной на предшествующем вкладе в Пенсионный фонд, это правило могло бы быть пересмотрено. Может, однако, высказываться мнение о том, что чем в большей степени о каком-то конкретном лице можно сказать, что оно заработало право на пенсию, тем настоятельней будет его претензия на получение пенсии, независимо от того, работает человек или нет.

3.62 При этом понимается, что как первый, так и второй варианты действий, упомянутые в предыдущем параграфе, могут иметь негативные последствия для женщин, которые в среднем получают меньшую плату за свой труд, и в прошлом могли, выходя на пенсию достаточно рано, продолжать работать для того, чтобы увеличить свои доходы, необходимые им для жизни. Можно было бы выработать какой-то механизм, который смягчал бы для них отрицательные последствия предлагаемых нововведений.

Изменения в оплате временной нетрудоспособности

3.63 Ниже показывается, что существуют весомые аргументы в пользу внесения изменений в систему оплаты по временной нетрудоспособности (параграфы 3.113-3.125). Основной риск заключается здесь в том, что группы населения, подверженные частым заболеваниям, могут терпеть дискриминацию при решении вопроса о приеме на работу. Предубеждение нанимателя против тех потенциальных сотрудников, содержание которых, по его мнению, обходится ему "слишком дорого", может привести к сегментации рынка труда, при этом ущемлены будут права индивидуумов, которые и так находятся в неблагоприятной ситуации. Какой бы подход ни был принят, трудно будет разработать такую схему, в рамках которой больные оставались бы дома, а трудоспособные шли на работу. Возможно, будет уместно ввести в новую систему некоторые дополнительные требования, такие, например, как период ожидания продолжительностью до двух дней для служащего/рабочего с целью предотвратить злоупотребления. В краткосрочном плане следует признать уместным некоторое реформирование существующей в России системы.

3.64 К концу 1993 года дальнейшая судьба Фонда социального страхования была еще не определена. Всемирный банк считает, что в краткосрочном плане функции и налоговая база Фонда социального обеспечения, средства которого используются для оплаты листков по временной нетрудоспособности, должны быть переданы на уровень области, а соответствующий взнос с получаемой заработной платы должен поступать в Пенсионный фонд. Можно достичь экономии общих расходов, выведя работу Фонда социального страхования, в соответствии с недавним решением правительства, из-под контроля бывшего официального профсоюза, резко сократив размеры той части фонда, которая используется на цели, не соответствующие его основной задаче. Управление выплатой денежных пособий не является подобающей ролью для занимающего монопольное положение профсоюза в условиях рыночной экономики, и, по мере появления конкурирующих с ним новых профсоюзов, будут все чаще выдвигаться обвинения в адрес Федерации независимых профсоюзов в получении за счет такого положения дел незаслуженной прибыли или в оказании предпочтения своим членам.

3.65 Дальнейшая экономия бюджета может быть достигнута посредством передачи нанимателям и/или служащим (рабочим) ответственности по несению расходов по первой части отпуска по болезни. Так, в ряде стран нормальной является практика, когда наниматель непосредственно берет на себя выплату зарплаты заболевшему служащему (рабочему) во время начального периода заболевания. Такое положение вещей может быть закреплено соответствующим распоряжением Правительства. Что касается России, то Международный Валютный Фонд внес предложение о периоде в один месяц. С учетом возможных негативных последствий в контексте обеспечения равноправия и социальной справедливости (см. параграф 3.120), в данном докладе не высказываются какие-либо рекомендации на этот счет. Некоторые страны вводят у себя период ожидания для заболевших граждан, например, Япония, Греция и Италия (в три дня). Рекомендуется, чтобы на усмотрение нанимателя было оставлено решение вопроса о том, следует ли вводить двухдневный период ожидания, который должен истечь прежде, чем сотрудники получат право на оплату временной нетрудоспособности, а также следует рассмотреть вопрос о введении системы

законодательного принуждения нанимателей оплачивать временную нетрудоспособность.

Реформирование системы семейных пособий

3.66 Требуется дальнейшая аналитическая работа по определению различных уровней и типов финансовой поддержки, необходимой семьям, и наиболее эффективных путей ее обеспечения с конечной целью рационализации сложной системы обретения права на получение пособий на детей, улучшения идентификации получателей и общего управления. И хотя в настоящее время значимость этих выплат уменьшилась в результате воздействия инфляции, по стандартам ОЭСР они были весьма велики.

3.67 Не рекомендуется, чтобы выплаты на детей были поставлены в зависимость от уровня имеющегося дохода. Семейные пособия обладают внутренне присущей им адресностью, поскольку наличие детей, особенно когда их количество равно трем и более, резко повышает вероятность того, что семья будет пребывать в бедности (см. Главу I). Наличие маленьких детей обычно совпадает с периодами, на протяжении которых доходы семьи находятся на относительно низком уровне, принимая во внимание молодой возраст кормильцев и ограниченные возможности второго родителя по получению дохода. Семейные пособия не влекут за собой высоких накладных расходов, т.к. для их оформления требуется самая простая информация (изначально - свидетельство о рождении и подтверждение статуса учащегося после 16 лет). Если будет разрабатываться система проверки доходов, как рекомендуется для определения минимальной базы пособий, то доход семьи и ее потребности должны рассматриваться как единое целое, а наличие детей - как один из аспектов проблемы.

3.68 Существующая в настоящее время система передачи на уровень предприятий управления и ответственности за некоторые элементы политики в области семьи через предоставление матерям маленьких детей отпусков по уходу за детьми и пособий также нуждается в пересмотре и коррекции в свете изменяющихся функций предприятий и правительственных учреждений. Потребность в учреждении находящегося на высокой ступени управленческой структуры (на уровне министерства) органа для осуществления и координации политики в области семьи и обеспечения служб социальной поддержки должна также стать предметом рассмотрения.

Оценка бюджетных последствий различных вариантов реформ

3.69 В этом разделе излагаются оценки общего воздействия пакета реформ, принимающие во внимание дополнительные затраты и финансовые сбережения, которые имели бы место, если бы предлагаемые реформы были осуществлены в 1992 г. (Таблица 3.1). Этот список не является полным, потому что бюджетное воздействие некоторых предложений нельзя подсчитать, используя лишь имеющиеся в наличии данные. Подсчеты основаны на расходах и доходах в 1992 г. Некоторые подсчеты носят лишь иллюстративный характер - реальные расходы сравниваются с тем, что было бы потрачено, если бы реформа была проведена в конкретном квартале. Необходимо с осторожностью подходить к оценкам бюджетной экономии и приращения стоимости. Нынешний размер, не говоря уже

о расчетных величинах на будущее, дефицита или квазибюджетного дефицита, не может быть определен с какой-либо долей уверенности. На настоящем этапе очень трудно выйти за пределы общих оценок тенденций развития доходов и расходов.

Пенсионная реформа

3.70 Ниже приведены варианты пенсионной реформы:

- *Введение в практику условия фактического ухода с работы.* В данном случае пенсия выплачивается только тогда, когда индивидуум оставляет работу. Подсчитано, что около 25% пенсионеров все еще работают. Если бы они продолжали работать даже после того, как было бы введено в действие это условие, то Пенсионный фонд сэкономил бы 160 миллиардов рублей (13,4 млрд. руб. в месяц) в 1992 г.[13] Если бы некоторые пенсионеры решили прекратить работать, то экономия по расходам была бы, соответственно, меньше и поступления в Пенсионный фонд сократились бы.

- *Пенсия, выплачиваемая только в случае оставления индивидуумом своей старой работы.* Это требует лишь последовательного выполнения существующих правил. Даже если при этом и не будет никакой финансовой экономии для Пенсионного фонда, все же это помогло бы структурной перестройке экономики.

- *Тем, кто продолжает работать, выплачивается только минимальная пенсия, вплоть до момента их ухода с работы.* Если бы все работающие пенсионеры продолжали работать и им бы выплачивалась только минимальная пенсия на протяжении 1992 г., то в расчете на полный год финансовая экономия составила бы 95 миллиардов рублей.

- *Система равных номинальных доплат всем пенсионерам вместо полной индексации - возможный источник значительной экономии.* В 1992 г. такая практика в IV квартале сократила бы расходы на выплату пенсий приблизительно на 20 миллиардов рублей, или на 2% валового внутреннего продукта IV квартала.

Реформа Фонда социального страхования

3.71 *Введение сборов с потребителей на покрытие стоимости санаторного лечения.* Субсидирование санаторных путевок в 1992 г. исчислялось цифрой в 15-18 миллиардов рублей. Если предположить, что спрос на этот вид услуг не является

[13] При этом подразумевается, что средняя пенсия для работающих пенсионеров такая же, как и для остальных пенсионеров.

эластичным, продажа путевок по полной стоимости могла бы сэкономить эту сумму.

Реформа Фонда занятости

3.72 Финансирование программ активизации занятости из общих доходов бюджета имело бы в целом нейтральные последствия в смысле поступлений в бюджет в 1992 г. В будущем, когда расходы по активизации занятости подверглись бы в противном случае сокращению из-за выплаты пособий по безработице, пришлось бы понести дополнительные бюджетные расходы. На данном этапе не представляется возможным подсчитать размер сумм, о которых может идти речь.

Введение минимального денежного пособия

3.73 Располагая заслуживающими доверия оценками размеров бедности в России в настоящее время, мы можем получить представление об объемах средств, необходимых для того, чтобы вывести всех на уровень прожиточного минимума. Эти расчеты основаны на предварительных результатах долговременного мониторингового обследования, которые были недавно получены. В соответствии с этими предварительными оценками, общая сумма необходимых выплат в 1992 г. несколько превышала 264 миллиарда рублей, или 1,7% ВВП. Приблизительно для половины людей, пребывающих в бедности, рекомендуется ввести минимальное денежное пособие. Исходя из того, что управленческие расходы составляют 10% от общей суммы пособий и что коэффициент рассеивания обычно равен 30%, можно предположить, что расходы на поднятие минимального пособия до уровня черты бедности обойдутся в сумму, приблизительно равную 3% ВВП. Оценки управленческих расходов и коэффициентов рассеивания основаны на опыте реализации программ, предусматривающих индивидуальную оценку, накопленном в странах Латинской Америки. На деле же, управленческие расходы и рассеивание будут ниже, поскольку половина прироста стоимости будет представлять собой увеличение размеров уже установленных пособий (пенсий и пособий по безработице), выплата которых не оговаривается условием проверки имеющихся у получателей средств.[14/] Это следует рассматривать под углом зрения существующей структуры государственных расходов, в которых бюджетные субсидии предприятия достигают размера 22% ВВП, а еще 21% ВВП направляются предприятиям и выделяются на специальные программы через целевые кредиты Центрального банка и Министерства финансов, причем и здесь элемент субсидирования весьма силен. Вне всякого сомнения имеется достаточно возможностей для перераспределения ресурсов в пользу бедных в России.

[14/] Даже если взять для рассмотрения худший вариант латиноамериканских программ, связанных с проверкой имеющихся у получателей средств, то это не изменит общую картину. В данном случае административные расходы составили 28,5% общей стоимости программы. Исходя из консервативного предположения о том, что российская программа с такими высокими административными расходами не приведет к лучшей идентификации получателей (при том, что коэффициент рассеивания останется на уровне 30%), мы находим, что общие расходы все же будут на уровне 3% ВВП. Можно взять в качестве примера более эффективно организованную программу - Программу страхования дополнительного дохода в США - где административные расходы составляют 8,7%, а коэффициент рассеивания - 3,3% (Макинтош, 1985). В этом случае стоимость программы составит 2% ВВП.

3.74 Использованные оценки основаны на очень низком уровне порога бедности, что может быть оправдано как прием по привлечению внимания к участи самых обездоленных в краткосрочном плане. По мере того как экономика будет выздоравливать и возобновится ее рост, доля продуктов питания в подсчете размера дохода, составляющего прожиточный минимум, должна быть снижена с нынешних 80% (в среднем) до 68,3%. Вслед за либерализацией цен на жилищно-коммунальные услуги и жилье в целом, расходы по непродовольственным статьям семейного бюджета станут гораздо более значимым его компонентом. Более высокий порог бедности - это тот, с концепцией которого согласилось российское правительство после широкомасштабной работы и продолжительных дискуссий. Обеспечиваемый таким доходом уровень жизни отличается крайней скромностью, если сравнить его с Соединенными Штатами, например, где расходы на питание составляют 1/3 прожиточного минимума.

Прогнозирование будущих бюджетных изменений.

3.75 В 1992 г., несмотря на падение объемов производства и уровня реальных доходов, источники поступлений средств на нужды социальной защиты оставались в достаточной степени стабильными. Большей частью это объяснялось тем, что изначальная база поступлений - отчисления от фонда оплаты труда - продолжала существовать за счет трудящегося населения, которое еще не подверглось широкомасштабным увольнениям. Реальная заработная плата после ее резкого падения в начале 1992 г. в дальнейшем возросла. В результате этого все основные внебюджетные фонды сформировали к концу 1993 года значительные излишки, в то время как объемы выплачиваемых пособий и уровень безработицы оставались относительно низкими.

3.76 Ситуация изменится. Общая тенденция достаточно ясна: как только начнутся стабилизация и структурная перестройка предприятий, то сократятся размеры государственных доходов. Поступления от налога на прибыль и НДС, увеличивающиеся в настоящее время в результате роста налоговой базы благодаря инфляции, будут сокращаться по мере замедления темпов инфляции и дальнейшего сокращения объемов производства. Практически невозможно сделать какие-либо количественные предположения в этом вопросе. Не только отсутствует основная информация, но и макроэкономическая политика постоянно меняется.

Таблица 3.1 Оценки возможной экономии средств в результате проведения различных вариантов реформы

Вариант реформы	Рассчетная экономия в I половине 1993 г. (млрд.руб.)	% ВВП
а. Переход к системе равных номинальных доплат всем пенсионерам*	527	1.3
б. Запрещение выплаты пенсии работающим	196.3	0.5
в. Выплата только минимальной пенсии работающим пенсионерам	157.3	0.4

г. Продажа путевок в санатории и дома отдыха за полную стоимость	18	0.04

Примечание: * - подсчитано на основе данных о накоплениях за четвертый квартал.

Источник: экспертная оценка.

3.77 Корректировка структуры занятости предъявит новые требования к системе социального обеспечения по двум направлениям: общее сокращение базы налогообложения и увеличение финансовых потребностей для компенсации по безработице. И все же масштабы этих финансовых потребностей не столь велики, как можно было бы опасаться. Исходя из той посылки, что все получатели будут получать унифицированное пособие, установленное выше прожиточного минимума (как рекомендовано в этом докладе), было подсчитано, что каждый дополнительный 1% роста безработицы приведет к увеличению расходов на выплату пособий по безработице менее, чем на 0,2% ВВП.

3.78 Общее воздействие безработицы на квазибюджетный дефицит с трудом поддается оценке. Первые последствия в относительно простом случае покажут бюджетную "экономию" равную по размеру стоимости рабочей силы (фонд заработной платы плюс налоги на него), нарастание "издержек" (которые включают в себя пособие по безработице и дополнительную социальную помощь по поддержанию над чертой бедности семей, затронутых безработицей), сокращение налоговых поступлений по заработной плате и сокращение налоговых поступлений по НДС. Исходя из того, что доля заработной платы в ВВП менее 40%, чистая экономия для бюджета при повышении безработицы на 1% будет практически незаметной. Эти предварительные оценки не принимают во внимание параллельное падение объемов производства. Тем не менее, выводы, которые можно сделать, заключаются в том, что нарастание издержек, проистекающее от однопроцентного увеличения безработицы, достаточно невелико (менее 0,3% ВВП), и, кроме того, чистый выигрыш для целей ликвидации квазибюджетного дефицита от отмены субсидий предприятиям и превращения людей в безработных и поддержки их за счет бюджета также весьма мал.

3.79 Обобщая вышесказанное, надо отметить, что формальный бюджетный дефицит будет стремиться к увеличению вслед за более резким, чем то, которое имеется в настоящее время, разграничением между монетарной и бюджетной политикой. Банк рекомендует, чтобы существующие субсидии были заменены, насколько это возможно, компенсационными отчислениями по доходу и чтобы все субсидии, предоставляемые производителем, были сокращены, а условия их предоставления были ясно и четко определены. Это снизило бы реальный дефицит и увеличило формальный бюджетный дефицит за счет придания макроэкономической политике большей прозрачности.

Постановка задач системы социальной защиты на долгосрочную перспективу

3.80 Любая система социального обеспечения должна рассматриваться с точки зрения ее финансирования и управления. В России дополнительная сложность проистекает из-за федеральной структуры управления и необходимости

определения роли каждого уровня управленческой структуры в вопросах финансирования и администрирования. В центре известное всем смешение полномочий и плохие отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти проявляют себя в отсутствии какого-либо согласовательного процесса по решению вопроса с пособиями и в конфликте за право управления Пенсионным фондом.

3.81 Важной особенностью системы государственных финансов и расходов является ее способность справляться с макроэкономическими трудностями. Уже давно было признано, что в экономике таких стран, которые находятся гораздо ближе к макроэкономическому равновесию, чем Россия в настоящее время, профинансированные за счет налоговых поступлений отчисления могут быть контрциклическими, т.е. действовать в направлении "автоматической" стабилизации экономики. С другой стороны, существует опасность того, что уровень и структура отчислений может, по сути дела, способствовать продолжению бюджетного кризиса или даже вызывать его. Последний вопрос остро стоит сейчас в США. Например, автоматическая индексация выплат по социальному обеспечению сужает имеющийся у правительства выбор в отношении других расходов, носящих общественный характер, если не идти по пути увеличения для этого налогов в весьма значительной степени. Конечно, расходы на пособия представляют собой вопрос политического свойства, но если, исходя из политических соображений, трудно внести изменения в уже существующую систему, то это может поставить под вопрос будущие бюджетные реформы. Содержащиеся в этом докладе предложения не являются незыблемыми истинами; более того, для того, чтобы снизить этот риск в отношении будущих бюджетных реформ, структура системы пособий привязывается к уровню прожиточного минимума.

3.82 И действительно, сегодня дела идут как никогда плохо. Отсутствует четко сформулированная политика в области пенсионного обеспечения, нет никакой связи между денежными пособиями и другими бюджетными вопросами, отсутствует консенсус относительно того, что же следует предпринять - и все это в условиях ожесточенного противоборства между исполнительной и законодательной ветвями власти. Функции этих ветвей часто дублируют друг друга. Это не только не дает возможности адекватно оценить альтернативные политические линии и взаимно конфликтующие притязания на ресурсы, но может также привести к возникновению ситуации, когда одна сторона может попытаться нажить себе политический капитал, делая более щедрые жесты, чем другая. И в то время, когда важнейшим приоритетом должно быть недопущение того, чтобы такие разногласия серьезным образом снизили уровень благосостояния малозащищенных групп населения или усугубили бюджетные трудности, сама природа этих вопросов, относящихся к области политики, ограничивает степень полезности внешних рекомендаций в смысле их возможного вклада в носящие долгосрочный характер решения глубинных проблем. Тем не менее, внимательное рассмотрение экономических, административных и финансовых вопросов выявляет некоторые ключевые мероприятия, которые не зависят от решения вопросов о власти, но, наоборот, помогают поставить эти вопросы под правильным углом зрения. Мы концентрируем наши усилия на политических действиях, которые следует предпринять в ближайшие 12-18 месяцев; в некоторых

случаях мы рекомендуем более постепенный подход, чем обозначенный в некоторых других выдвигаемых сейчас предложениях.

Экономический вопрос: сокращение общей стоимости пенсионной системы

3.83 Все, что потребляется, поступает из текущего ВВП. То, каким образом национальный доход будет поделен между экономическими агентами, зависит от а) прямого дохода от продажи труда, б) прав, появляющихся в результате владения собственностью, в) прав, основанных на определенных политическими соображениями правилах, например, права на получение пенсии, или г) бесплатной помощи.[15] Передача дохода происходит от тех, кто непосредственно создает его, к тем, кто представляет "обузу" для работающего населения. Поскольку Россия, подобно другим странам, стоит перед проблемой старения населения и возникновения длительной безработицы, то это бремя будет усиливаться. Система социальной защиты воздействует на размеры этого бремени двояко. Во-первых, через эффект, оказываемый на поведение индивидуума, - через мотивацию к труду и осуществлению накоплений, что влияет на размер национального дохода, из которого выплачиваются пособия. Этот эффект является сложным по своему характеру, и даже в странах, развивавшихся в условиях стабильности более длительное время, чем Россия, отсутствует единое мнение относительно масштабов его воздействия. Поскольку многие экономисты считают, что адекватная государственная система социального обеспечения будет, скорее всего, ассоциироваться с низкими уровнями частных накоплений, то важным аспектом вопроса является воздействие предлагаемой схемы на уровень производственного накопления. Хотя в этом докладе и обсуждаются различные варианты использования внебюджетных фондов, детальное рассмотрение мотивационного эффекта выходит за его рамки. Вторым определяющим фактором этого бремени является определение права на получение пособия. Ключевым вопросом здесь будет определение пенсионного возраста.

3.84 В большинстве развитых стран пенсионный возраст установлен на уровне 60-65 лет. И хотя в последнее время наблюдалась некоторая тенденция к его снижению в связи с повышением уровня благосостояния и затянувшейся рецессией, увеличение средней продолжительности жизни и общее старение населения действуют в противоположном направлении. В США пенсионный возраст будет медленно расти с 65 до 67 лет в период с 2003 по 2027 г.г. Установленный в России пенсионный возраст низок, и его необходимо постепенно поднимать. В парламенте была предложена идея повышать пенсионный возраст на один месяц каждый год, пока он не возрастет на пять лет, т.е. не достигнет 60 лет. Хотя предложенные темпы и совпадают с намеченными в США, различные стартовые уровни сделают рост реальной экономии слишком медленным. Более эффективным было бы повышать его на шесть месяцев каждый год - в таком случае можно было бы достичь искомых показателей за десять лет. Пенсионный

[15] Факторы, упомянутые как в пункте "б", так и в пункте "г", существенным образом зависят от законодательного и политического опредления того, что составляет "право" на получение непрерывного дохода, не являющегося платой за непосредственный труд. Хотя право на получение пенсии не может переуступаться и быть, таким образом, предметом купли-продажи, оно весьма схоже с доходом от владения собственностью.

возраст для женщин следует увеличить на 10 лет для того, чтобы обеспечить равное с мужчинами положение.

3.85 Хотя в конечном итоге воздействие этой реформы будет весьма значительным, на ее реализацию уйдет время (см. рис. 3.1). Будет правильно заранее объявить о предполагаемых изменениях в отношении пенсионного возраста для того, чтобы пожилые люди могли лучшим образом составить свои планы на жизнь после ухода на пенсию и, возможно, будет неверным поднимать пенсионный возраст сейчас, когда ожидается резкий рост безработицы в 1993-94 г.г. Правительство заявило, что этот вопрос сейчас обсуждается.

3.86 Мы рекомендуем поднимать пенсионный возраст на шесть месяцев каждый год, начиная с января 1996 г., до тех пор, пока он не достигнет 65 лет для мужчин в 2005 г. и для женщин в 2015 г. Само решение должно было быть принято и объявлено в 1993 г.

Политическая экономия права на получение пособия: гарантии гражданам

3.87 Система социальной защиты придает чувство безопасности как тем, кто получает пособия, так и тем, кто знает, что их можно будет получить, если и когда в этом возникнет необходимость. По этой причине такие схемы часто рассматриваются в качестве социального страхования. Право на пенсию подобно праву на получение дохода от собственности, и для тех, кто планирует оставить работу, значение такого права чрезвычайно велико. Желание иметь безусловные гарантии доходов в будущем будет становиться все более важным по мере того, как население будет стареть и будет увеличиваться доля национального дохода, требуемая на оказание поддержки неработающему населению. Интересам получателей (которые составляют меньшую часть избирателей) будет отвечать установление доли ВВП, идущей на выплату пенсий, которая была бы в максимальной степени независима от политических соображений. Важным различием в большинстве стран с рыночной экономикой является различие между программами, связанными с правами на получение каких-то пособий, и программами "помощи". Как уже указывалось, до известной степени это различие существует и в России. Наличие специального взноса, уплачиваемого будущими получателями, который практически означает налог с заработной платы, является важным шагом в направлении учреждения конкретного пособия в качестве установленной нормы.

3.88 Различие между "страхованием" и "помощью" отражает больше нюансы политического восприятия, чем логику экономики или права. Возможно и нет никакой разницы в экономическом эффекте между выплатой какой-то суммы индивидууму, которая рассматривается в качестве благотворительности выделяющими ее налогоплательщиками, и той, которая считается законным возвратом прежних взносов в общие фонды, но с точки зрения политики эти явления могут быть весьма различными. Можно говорить о том, что концепция заработанной пенсии зависит от того, в какой степени пенсии отражают соответствующий годовой доход, исчисляемый на основе предшествующих вложений индивидуума. Даже в тех случаях, как, например, с Пенсионным фондом в России, где отсутствует индивидуализация вносимых вкладов, само введение особого налога на заработную плату дает дополнительные аргументы

защитникам прав пенсионеров. Допуская, что Пенсионный фонд может действительно быть бóльшим по размеру, чем необходимо, некоторые участники дискуссии высказывались в том духе, что его следует сократить, а не использовать излишки на другие нужды, такие, например, как здравоохранение. В других странах концепция заработанной пенсии может быть весьма распространена, даже если фактические выплаты по пенсии превышают размеры любой реалистической компенсации сделанных ранее вкладов, как это имеет место в США. Точно также взносы, сделанные ранее в Фонд занятости, превращают пособия по безработице в нормативный доход вне зависимости от правильности такой выплаты.

3.89 На основании этого можно предложить следующие две рекомендации:

- *Увеличить долю участия наемного работника во всем процессе.* Фактически вся тяжесть бремени по осуществлению взносов на нужды социального страхования лежит на нанимателе независимо от того, на кого закон возлагает эту ответственность - на индивидуума или на нанимателя.[16] Однако здесь может потребоваться важное политическое различие. В рамках существующей в настоящее время в России системы лишь 1% из общей суммы налога на заработную плату (39%) относится на счет вклада служащего/рабочего, и не ведется учет, который мог бы точно определить размер взносов, осуществляемых конкретным индивидуумом. Обозначение части этого налога как поддающегося идентификации взноса служащего/рабочего усилит понимание пенсии как "заработанного" дохода, что должно увеличить чувство уверенности у тех людей, которые зависят от получения пенсии. Понимание того, что пенсии оплачиваются индивидуальными вкладчиками, а не исключительно нанимателями, может несколько сократить притязания профсоюзных и политических деятелей на увеличение размеров выплат. Что касается пенсий, то, не увеличивая размер налога на заработную плату в этих целях, следует обозначить, что 1/3 вкладов в Пенсионный фонд является вкладами работников, что должно четко обозначаться в платежных ведомостях по заработной плате. Точно так же, половина недавнего (1%) повышения поступлений в Фонд занятости за счет налога на заработную плату должна быть обозначена как вклад работающих лиц.

[16] Предложение рабочей силы в целом считается малозависящим (а в некоторых случаях даже находящимся в обратнопропорциональной зависимости) от уровня предлагаемой заработной платы, особенно в экономике таких стран, где существует мало возможностей для работы в течение неполного рабочего дня. Количество рабочей силы, на которую предъявляют спрос ориентирующиеся на достижение максимальной прибыли менеджеры, подвергнется, по-видимому, негативному воздействию фактора роста стоимости рабочей силы. Таким образом, будет верным исходить из того, что бремя налога на фонд заработной платы в значительной мере несет работающее население, даже если это и не выражено явно.

- *Идентифицировать индивидуальные взносы.* Обозначение некоторых взносов как номинально сделанных участниками является лишь первым шагом, необходимым для распространения концепции индивидуально заработанных прав. В рыночной экономике, зарождающейся в России, программы по приобретению прав на пособия в результате предшествующих вкладов должны быть совместимы с потребностями эффективного рынка труда и широким спектром личных преференций и отличающихся друг от друга послужных списков. Многие люди несколько раз сменят место работы, другие временно прекратят работать, некоторые будут временами работать только на себя, многие поменяют место своего жительства, а часть, выйдя на пенсию, уедет в те места, где они никогда не работали. И хотя некоторую часть необходимой информации можно получить из трудовых книжек, последние могут быть утеряны или подделаны. Существующая в настоящее время система использует только относительно недавнюю информацию о заработках, хотя общие послужные списки и принимаются во внимание. Однако, использование заработной платы за последний период работы в качестве определяющего фактора при начислении пенсий может иметь искажающий эффект с точки зрения уровня получаемых пенсий, поскольку интересам индивидуума будет отвечать максимизация этой заработной платы даже за счет заработков в более ранний период. Размер опасности выше там, где незначительны интересы администрации в получении высокой прибыли или обеспечении должных размеров выплат по пенсиям. Фактор занятости на протяжении всей жизни и данные о полученной заработной плате будут важными компонентами в любой системе, основанной на идее предварительных вкладов в общий фонд.

3.90 Таким образом, будущая система социального обеспечения в России потребует идентификации индивидуальной трудовой деятельности на протяжении всей жизни человека в общенациональном масштабе, по крайней мере, для определения права на получение пенсии. Полное претворение в жизнь этого подхода потребует многих лет и широкой компьютеризации. В сравнении с другими странами, которые еще раньше выработали базисную концепцию своих систем социального обеспечения, Россия находится в несколько более благоприятном положении, т.к. она с самого начала сможет воспользоваться теми преимуществами, которые предоставляются компьютеризацией. Сбор информации должен производиться централизованно и независимо от финансовых мероприятий и управленческих соображений. Важно, чтобы новая компьютерная система включала в себя единое программное обеспечение, которое будет использоваться всеми подразделениями министерства. Хотя сбор информации для организации выплаты денежных пособий, в отличие от пенсий, в меньшей степени зависит от послужного списка индивидуума, во всех тех случаях, когда будет требоваться запись, отражающая размер личного вклада, необходимым окажется создание общенациональной базы данных, и

представляется возможным обеспечить достаточно заметную экономию средств, если все программы, базирующиеся на "заработанном" праве на получение пособия, могли бы пользоваться содержащейся в ней информацией. В отличие от этого, программы по оказанию социальной помощи нуждаются лишь в текущей информации, которую легко получить на местном уровне.

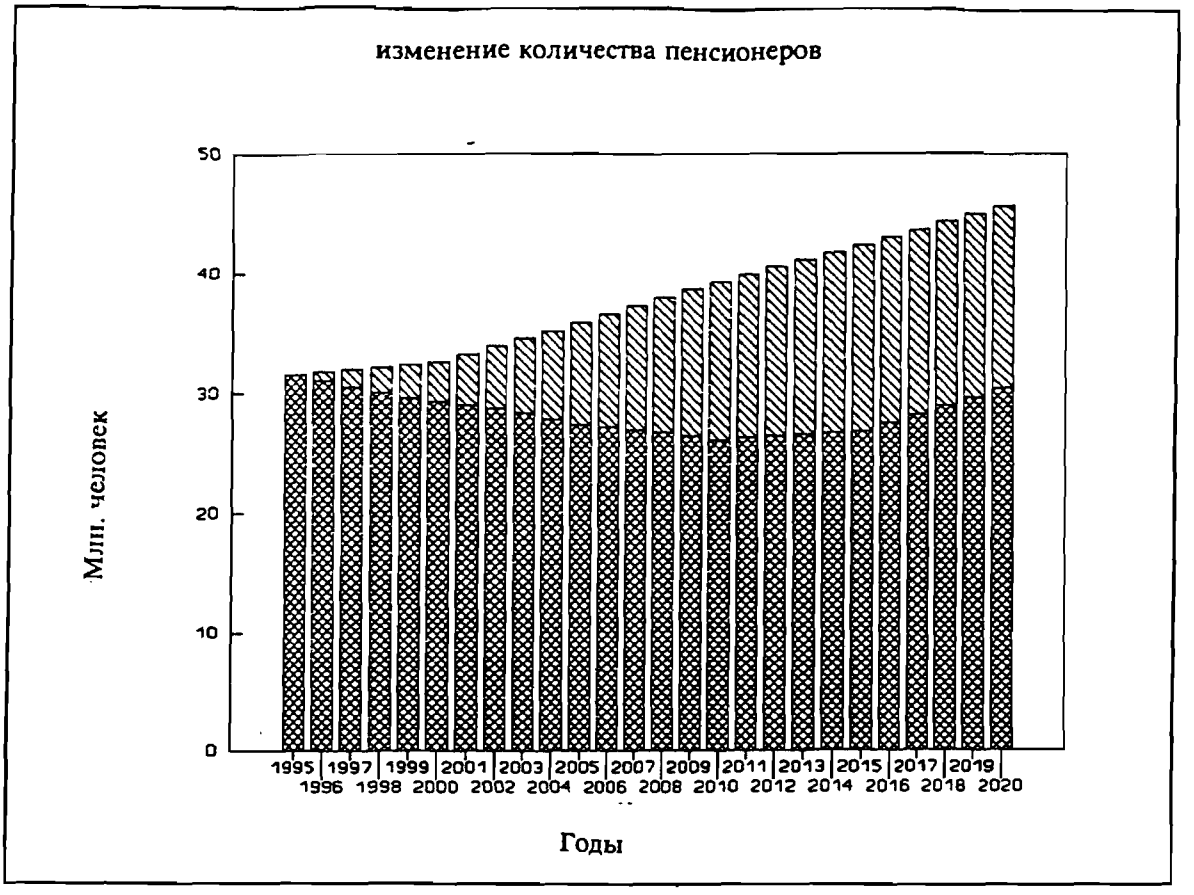
3.91 Мы рекомендуем, чтобы базисная концепция системы фиксирования индивидуальных взносов и регистрации трудовой деятельности была разработана как можно скорее, для того чтобы промежуточные решения по компьютеризации ускоряли ее реализацию, а не тормозили.

Роль Пенсионного трастового фонда

3.92 *Должен продолжать существовать внебюджетный фонд для выплаты пенсий*. Для того, чтобы отделить его от ныне существующего Пенсионного фонда, давайте назовем его Пенсионным трастовым фондом. Принципы, в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность этого фонда, рассматриваются в этом разделе.

3.93 Важным вопросом являются долговременные инвестиции избыточных средств Пенсионного фонда. Нет однозначного ответа на вопрос о том, следует ли Пенсионному трастовому фонду приобретать активы, такие, например, как долгосрочные государственные обязательства, или даже превратиться в организацию, занимающуюся инвестициями. Получение дополнительных средств усилит осознание "заработанности" права и также снимет вопрос об определении ставок пособий с политической повестки дня. Некоторые предлагаемые модели таких фондов трактуют их как программы принудительного накопления, причем отдельные лица должны самостоятельно делать свой выбор между несколькими конкурирующими и управляемыми частным образом фондами. Доля ВВП, необходимая для поддержания неработающих пенсионеров, будет увеличиваться по мере старения населения. Интересам каждого поколения будет отвечать схема, в соответствии с которой их пенсии будут защищены каким-либо фондом, что усилит их права на получение пенсии.

Рисунок 3.1 Пенсионная реформа



3.94 Во многих аспектах долговременные инвестиции могут представляться как весьма привлекательный вариант действий. Пенсионный фонд в настоящее время имеет избыток средств, а развитие института профессиональных инвесторов могло бы помочь процессу создания рынка капитала. Против этого, однако, можно выдвинуть вполне здравое возражение о существовании необычно высоких рисков, связанных с инвестированием в условиях современной России, а также напомнить о существовании данных о том, что, как правило, управляемые государством пенсионные фонды весьма неудачно выступают в качестве инвесторов.[17/] Несколько отрезвляющим обстоятельством в данном контексте будет осознание того факта, что большинство программ, работающих по принципу

[17/] Неудачный опыт инвестирования средств пенсионных фондов обычно объясняется двумя факторами: высоким уровнем инфляции и плохим выбором объектов для инвестирования. Одно из международных исследований по этому вопросу содержит вывод о том, что такого рода проекты "убедительно доказывают, что этот путь приводит лишь к разбазариванию средств через их направление на затратные, малоприбыльные инвестиции, и это должно заставить призадуматься всех тех, кто предлагает аналогичную деятельность где-либо" (Жан-Жак Роса, 1982, стр.2,121). Исследование финансирования пенсий в Латинской Америке обнаружило, что в восьми взятых для рассмотрения странах в промежуток между 1980 и 1987 гг. только в трех наблюдался средний положительный итог по такого рода инвестициям. "В остальных имел место прямой убыток на уровне 21% в год, что приводило к истощению ресурсов" (Кармело Меса-Лаго, 1990).

самофинансирования только в краткосрочном плане (когда текущие пенсии финансируются за счет отчислений ныне работающих), задумывались и начинались как самофинансирующиеся программы, которые изначально аккумулировали инвестиционные фонды. Отсутствие имеющего опыт в области инвестиций управленческого персонала не дает оснований для вывода о том, что на этом пути можно ожидать успеха. Более того, в нынешней бюджетной ситуации дополнительные расходы, которые влечет за собой избыток средств в Пенсионном фонде, усилят инфляцию. Тем не менее, возможность использовать могущие быть приватизированными активы для того, чтобы создать динамично управляемые пенсионные фонды, заслуживает более внимательного рассмотрения. Однако даже если будет принят такой подход, не следует целиком привязывать фактический размер выплачиваемых пенсий к показателям успешности работы фонда, по крайней мере до тех пор, пока экономика не стабилизируется и не будет обеспечена прибыльность такой деятельности фондов.

3.95 Будучи фондом, поддающимся идентификации, даже если его активы будут состоять из краткосрочных государственных долговых обязательств, такой новый Пенсионный фонд нуждается в хорошем управлении. Передача его в абсолютное ведение Министерства финансов подорвало бы его суть как фонда. Сказанное означает, что необходим какой-то совместный контроль. Мы предлагаем, чтобы новый пенсионный фонд управлялся бы попечителями, представляющими исполнительную и законодательную ветви власти. Попечители фонда вырабатывали бы рекомендации относительно уровня пособий и выплат. Министерства финансов и социальной защиты, а также парламент должны быть представлены в руководстве фонда, равно как и некоторые другие структуры, например, профсоюзы. Это может привести к ослаблению споров о проблеме подчиненности фонда, которые продолжались в 1992 и большей части 1993 года.

3.96 В долговременной перспективе Пенсионный трастовый фонд может стать, по крайней мере частично, самофинансирующимся, но ясно, что пока такой фонд для своего существования потребует меньшего по размерам налога на заработную плату, чем тот, который идет в настоящее время в существующий Пенсионный фонд. Что же делать с этим избытком средств? Было выдвинуто несколько предложений, хотя, похоже, ни Парламент, ни Правительство не представили выкладок по пенсионным платежам на ближайшие месяцы. В ходе этих прений высказывалось мнение, что налоги слишком велики и что деньги, взимаемые в качестве налогов для финансирования выплаты пенсий, должны быть возвращены налогоплательщику, если они не нужны для выполнения этой цели, и было предложено, чтобы налог на заработную плату был сокращен до 25%. В 1992 году официальные представители Министерства финансов внесли предложение о том, чтобы сокращение было больше 8% фонда заработной платы, и предложили перераспределять поступления по налогу на заработную плату, а не сокращать сам налог. Хотя в принципе было бы желательным снизить налог на фонд заработной платы и в большей степени опираться на налог на прибыль в условиях увеличивающейся безработицы, существующие в настоящее время бюджетные затруднения не позволяют пойти на этот шаг. Как только наступит хоть какое-то улучшение финансовой ситуации, следует в качестве одной из приоритетных задач провести снижение налога на фонд заработной платы.

3.97 В России обсуждался вопрос о децентрализации системы Пенсионного фонда. Это помогло бы предотвратить "мятеж" со стороны "избыточных" регионов, которые все в большей степени проявляют недовольство высокими ставками взносов. В последние месяцы существования Советского Союза Фонд СССР не получал поступления из нескольких республик, включая Российскую Федерацию. По предложению Министерства социальной защиты Пенсионный фонд служил бы координатором областных фондов и устанавливал общенациональные нормы отчислений, имея в виду создание резерва, не превышающего общий размер трехмесячных выплат пенсий и пособий. Он продолжил бы перераспределение средств из "избыточных" в "дефицитные" области. Областные пенсионные фонды, однако, обладали бы полномочиями по установлению отчислений, превышающих общенациональный уровень, для расходования поступающих средств на местные нужды социальной защиты или для инвестирования их на рынке капиталов. Предлагается, чтобы области удерживали у себя часть любых избыточных сумм, а не переводили бы их целиком в Москву, как это делается в настоящее время. Некоторые областные пенсионные фонды (на Алтае и в Челябинске, например) уже вовлечены в выполнение местных программ социальной помощи, для чего используются поступления по штрафам и аналогичные им. С точки зрения управления, видимо, будет неправильно расширять полномочия Пенсионного фонда путем финансирования программ социальной помощи или путем создания в Пенсионном фонде экспертных групп по мониторингу местных программ. Такие расширенные полномочия могут выразиться в действиях, предпринимаемых параллельно усилиям областных и районных учреждений социальной защиты и, таким образом, привести к административной неразберихе и ненужной трате средств и сил.

3.98 Мы настоятельно рекомендуем, чтобы Пенсионный фонд оставался централизованным учреждением. Хотя Россия стала на самом деле федеративной страной и во все возрастающей степени полномочия передаются субнациональным властным структурам, количество аргументов в пользу того, чтобы Пенсионный фонд управлялся из центра, огромно. Даже при тех ограниченных возможностях для смены места жительства, которые существовали в советское время, многие люди смогли по выходе на пенсию обосноваться в районах, прилегающих к Черному и Балтийскому морям. Возможно возникновение значительных демографических дисбалансов между регионами по мере того, как Россия будет превращаться в страну с рыночной экономикой, а возникновение действующего рынка жилья не будет сдерживать миграцию населения.

3.99 Были также предложения о том, чтобы передать избыток пенсионного фонда на другие социальные цели. Часть денег фонда могла бы быть передана в Фонд занятости или на цели медицинского страхования (что кажется наиболее вероятным). В 1993 году было решено направить 3.6% отчислений с зарплаты в фонд страховой медицины. Но на самом деле в этом нет никакой необходимости. Пока деньги Фонда просто лежат в Центральном банке или тратятся на покупку долговых обязательств правительства общий макроэкономический эффект такого положения ничем не отличается от того, если бы деньги были прямо переданы Министерству финансов. Поэтому наиболее логичной тактикой было бы позволить пенсионному фонду иметь избыток средств и использовать этот избыток для финансирования части бюджетного дефицита (путем покупки пенсионным

фондом государственных облигаций). Если бы эти облигации хоть в какой-то мере защищали деньги от обесценения, в конечном счете такая система могла бы перерасти в систему долгосрочного финансирования Фонда. Однако в настоящий момент вторичный рынок облигаций еще не развит, а потому пенсионный фонд не станет активным участником рынка капитала.

Роль частного сектора в системе социального обеспечения

3.100 По мере того как экономика уходит от централизованной командной системы управления, вопросы социальной защиты будут становиться во все большей мере предметом заботы многих организаций. Одним из вопросов является реализация программ социального обеспечения. Другой вопрос касается создания частных пенсионных программ. Правительства стран-членов ОЭСР в последнее время все больше начали переходить к тому, чтобы на контрактной основе передавать социальные службы в руки частных организаций.[18/] Монопольное положение государства на рынке услуг может подорвать усилия небольших частных организаций по оказанию услуг. В Польше частные организации лучше всего проявили себя в небольших по размеру населенных пунктах, где ощущалась нехватка услуг, предлагаемых государственными структурами. В то время как такие мероприятия могут вести к росту эффективности в сфере услуг, опыт Центральной и Восточной Европы показывает, что в России следует с осторожностью подходить к идее использования услуг частного сектора в краткосрочном плане.

3.101 В этом контексте должны быть рассмотрены определенные факторы, связанные с развитием системы частного предпринимательства в сфере социальных услуг: во-первых, финансирование и обеспечение таких услуг должно координироваться на районном, областном и федеральном уровнях. В Венгрии центральное правительство не спешило с тем, чтобы обойти местные организации и заключить контракты с частными предпринимателями, особенно, потому что центральные выплаты субнациональным и частным организациям определяются на унифицированной подушевой основе. Местные власти могут требовать преференциального доступа к имеющимся фондам. Предоставление возможности местным властям играть ключевую роль в заключении контрактов может снять такие проблемы, и это именно тот курс, который принят странами-членами ОЭСР. Во-вторых, должны быть созданы механизмы по обеспечению того, чтобы минимальные общенациональные стандарты выдерживались бы частными организациями. Проверка выполнения условий контрактов должна включать в себя проверку бухгалтерской отчетности, качество предоставляемых услуг и степень удовлетворенности клиентов. Нарушения должны влечь за собой строгие финансовые санкции.

3.102 Конкуренция может побудить частные организации к тому, чтобы оказывать услуги относительно недорого. Но такие преимущества могут выявиться лишь в ходе функционирования рынка, когда несколько потенциальных частных фирм борются за контракт на оказание какой-то определенной услуги. Также необходима такая законодательная система, которая позволит организациям

[18/] См. "Службы социального обеспечения, организованные в частном секторе", публикация Инновация и занятость, ноябрь 1992 г. (Исследовательская серия: отдельные документы, No.10).

добиваться выполнения контрактных обязательств. Поскольку в России накоплен очень небольшоий опыт по предоставлению социальных услуг частными организациями, то нельзя ожидать того, что приватизация этой сферы произойдет очень быстро. С другой стороны, существует целый набор вариантов, которые могут применить страны, задействуя частный сектор, и которые включают в себя привлечение организаций, работающих на коммерческой основе или некоммерческой основе и чисто благотворительных организаций (церковь, например).

3.103 Неправительственные организации могли бы сыграть важную дополнительную роль в усилиях России по развитию всеобъемлющей системы социальной помощи. Эти организации уже хорошо зарекомендовали себя, заслужив себе доброе имя в очень трудных условиях последних лет. Помимо признания важного вклада, который уже вносят неправительственные организации, и их потенциально еще более значимой роли, правительство могло бы оказать содействие в создании атмосферы, которая способствовала бы деятельности негосударственных организаций, приняв следующие меры.

- Необходимо принять законодательные акты, в которых бы четко определялось юридическое положение благотворительности в России и которые предоставляли бы налоговые преимущества, должным образом признающие гуманную природу такого рода деятельности.

- Юридические и процедурные барьеры на пути негосударственных организаций должны быть снижены до минимума, а регистрационный процесс должен быть максимально простым.

- На всех уровнях управления, но особенно в районе и области, власти должны самым активным образом изучить вопрос о передаче негосударственным организациям (на контрактной основе) некоторых функций по оказанию социальной помощи и предоставлению услуг нуждающимся. Их участие не должно быть ограничено лишь выполнением проектов и программ, но также включать в себя и их разработку. Женские негосударственные организации, которые уже начали оказывать содействие развитию коммерческой деятельности через подготовку кадров и оказание консультационных услуг, наилучшим образом подходят для того, чтобы организовать "пилотные" курсы по подготовке кадров в тех областях, к которым проявляют интерес женщины.

- Общественные работы для безработных могут быть организованы и финансированы за счет негосударственных организаций.

Роль частных пенсий

3.104 Возможно, что в России в конце концов разовьется система частного пенсионного обеспечения. Финансируемые частным образом программы дополняют государственные пенсионные службы во всех странах-членах ОЭСР. Они являются именно дополняющими, т.к. они заменяют лишь часть государственных пенсий, и часто они также являются добровольными, поскольку индивидуум может принять решение оставаться целиком в рамках государственной системы пенсионного обеспечения. Частные пенсионные программы, как правило, функционируют с небольшим уровнем риска и с взиманием незначительных по размеру налогов, хотя прибыльность вложений в эти программы не гарантируется.

3.105 В большинстве промышленно развитых стран прослеживается явный интерес правительств к тому, чтобы в большей степени опираться на частные, а не на государственные или общественные структуры, что объясняется бюджетными, демографическими и другими причинами. В некоторых странах с высоким уровнем доходов частные пенсионные программы, развитию которых способствовали налоговые льготы, начали играть основную роль во всем объеме услуг по оказанию поддержки пожилым людям. В качестве примеров можно привести Нидерланды, где до 2/3 лиц, работающих в частном секторе, охвачено такими услугами, и Швейцарию, где частные пенсии, предлагаемые нанимателем в качестве предписанного законом средства социального обеспечения, в 1987 г. стали составлять 92% от общего объема пенсионного обеспечения. Однако ни в одной стране кроме Франции частные пенсии не получает более 1/3 пожилого населения.

3.106 В России вопрос о введении частных пенсий появился в повестке дня реформ в декабре 1991 г. после издания президентского Указа о негосударственных пенсионных фондах. Тем самым была предпринята попытка создать основу для появления частных пенсий через предоставление возможности негосударственным структурам создавать пенсионные фонды для частных лиц. В конце 1992 г. и начале 1993 г. имели хождение проекты указов о ведомственных пенсиях, о регулировании и инспектировании негосударственных пенсионных фондов и мерах по их налогообложению.

3.107 В последние месяцы частные пенсионные фонды стали возникать в России через посредство коммерческих банков и других организаций по мере того, как начала развиваться финансовая инфраструктура. Несколько страховых компаний уже продают индивидуальные пенсионные сертификаты, а также предлагают различные схемы для групп и трудовых коллективов. Министерство труда поддержало российский Фонд пенсионного страхования, который стремится вызвать интерес предприятий и профсоюзов к своей деятельности. Некоторые консультационные компании, выступая в качестве инвестиционных фирм, учредили пенсионные фонды. По некоторым подсчетам в настоящее время по меньшей мере несколько сотен тысяч человек уже участвуют в различных системах частного пенсионного обеспечения. Страховые взносы уплачиваются нанимателем в размере 5-10% зарплаты служащего/рабочего.

3.108 Возможными положительными сторонами увеличения роли частных пенсий как одного из нескольких потенциальных источников дохода в старости можно определить следующим образом:

- Частные пенсионные программы снижают бюджетную стоимость оказания поддержки пожилым людям, поскольку эти издержки перекладываются на плечи частных организаций, хотя при этом и возникают дополнительные расходы в бюджете, связанные с функциями регулирования и налогообложения.

- Самофинансирующиеся пенсионные программы должны, как считается, повысить общую норму накоплений. Гораздо более спорным является вопрос о том, оказывают или нет государственные пенсии сдерживающее воздействие на общий уровень накоплений, как производственных, так и частных.

- Государственные пенсионные системы редко проявляют щедрость при выплате пенсий; частные же пенсии могли бы способствовать адекватности дохода в пожилом возрасте и особенно обеспечивать адекватность норм возмещения заработка для высокооплачиваемых служащих/рабочих. Однако опыт, накопленный по всему миру, указывает на то, что степень эффективности функционирования частных пенсионных фондов не является особенно высокой и редки случаи, когда предоставляется полная защита от инфляции.

3.109 Целый набор программ объединяется под общим заголовком "частные пенсии". Профессиональные пенсии, как правило, предписываются законом для имеющих на это право служащих и обычно едины для всей отрасли промышленности и либо полностью, либо частично обеспечиваются за счет взносов нанимателя. Когда существует только один наниматель, то могут возникнуть проблемы с передачей прав. Программы персональных пенсий могут быть предложены через финансовые институты, включая компании по страхованию жизни. По причине высоких расходов на маркетинг и на управленческие нужды, программы персональных пенсий успешно существуют там, где этому благоприятствуют законы в области налогообложения. Другие механизмы накоплений, достойные упоминания, включают сберкассы и фонды взаимопомощи, а также государственные ценные бумаги, к которым можно получить доступ через брокеров или через аналогичные финансовые службы. Программы, в которых четко фиксируется размер будущей пенсии, наиболее распространены внутри частной системы пенсионного обеспечения; при этом такие программы обычно исходят из размера заработной платы в последние годы работы и количества проработанных лет. Дополнительная природа частных пенсий проявляется в достаточно скромных средних размерах выплат.

3.110 Наиболее важные выводы, проистекающие из международного опыта, связанного с финансированием частных пенсий, касаются вопросов регулирования и проблемы инфляции. Регулирование пенсионного рынка требуется, по крайней

мере, двоякое. Поведение компаний, занимающихся предоставлением частных пенсий, должно регулироваться для того, чтобы защитить интересы клиентов в такой области, которая слишком сложна для того, чтобы отдельные лица могли сами защитить себя. По той же самой причине желательно, чтобы клиент осуществлял свой выбор среди сертифицированных пенсионных фондов. Активы частного сектора связаны с высоким инфляционным риском. Хотя пенсионные фонды, распространяющие свои операции более чем на одну страну, могут противостоять чисто внутренней инфляции, тем не менее, чем сильнее удар инфляции, тем менее способны фонды выдержать его. В программах по предоставлению частных пенсий размер выплат часто сокращается из-за инфляции, хотя то же самое происходит и с государственными пенсионными фондами, где задержки с корректировкой размеров выплат (которые иногда допускаются преднамеренно) могут быть использованы для бюджетных накоплений.

3.111 В условиях существования инфляционного риска, не поддающегося страхованию, государство может, по крайней мере частично, гарантировать частные пенсии.[19] Одной из существующих здесь возможностей является выпуск в обращение индексированных правительственных облигаций (т.е. облигаций, по которым гарантируется положительный реальный процент). Следует обратить внимание на то, что, хотя основная пенсия организована на основе самофинансирования, защита от инфляции финансируется за счет текущих поступлений. Инфляционный риск еще выше в периоды фундаментальных структурных перемен и в тех странах, экономика которых не имеет опыта функционирования финансового рынка. Чрезвычайная неопределенность относительно перспектив организации частных систем выплаты пенсий в странах, подобных России, будет существовать до тех пор, пока не будут либерализованы цены и не начнется стабилизация. Таким образом, есть серьезный аргумент в пользу обеспечения хотя бы частичной гарантии, предоставляемой государством. В противном случае пенсионеры окажутся в значительно большей степени подвергнуты инфляционным рискам, чем работающие. В дополнение к этому подрыв программ частного пенсионного обеспечения на этапе становления рыночной экономики может поставить под удар дальнейшие реформы.

3.112 Управление частными пенсионными фондами - очень сложная задача. Вообще, любая деятельность на финансовых рынках достаточно сложна. И то и другое требует опыта и высокой квалификации в соответствующей области и создания четко функционирующей системы регулирования такого рода деятельности. На сегодняшний день в России не существует достаточного опыта и навыков такого рода. Потенциальные проблемы, связанные с функционированием частных пенсий, хорошо видны на опыте США. Там Корпорация по гарантированию пенсий страхует поступления участников

[19] В Великобритании, например, получившие официальное признание частные программы страхуются от воздействия инфляции, превышающей 5% в год.

частных пенсионных программ, причем эти поступления финансируются за счет страховых взносов.[20]

3.113 Этот перечень предостережений не должен рассматриваться как выступление против системы частных пенсионных фондов; речь идет лишь о том, что не следует ожидать от этих фондов больше, чем они могут дать. Частные пенсии играют полезную роль в средне- и долгосрочном плане. Они пробуждают чувство ответственности у индивидуумов, расширяют возможности выбора для клиентов, способствуют развитию рынков капитала и могут оказывать благоприятное воздействие на размеры и характер государственных расходов. При условии установления соответствующего регуляционного режима постепенное введение системы частного пенсионного обеспечения будет, таким образом, полезным дополнением к государственным программам. Однако, в краткосрочном плане потребность в гарантиях со стороны государства, могущих значительно сократить по[illegible]циальную бюджетную экономию от перехода к частному пенсионному [illegible]беспечению, в сочетании с необходимостью жесткого регулирования деятельности таких частных пенсионных фондов приводит к выводу о том, что частные пен[illegible]ии следует вводить постепенно.

Реформа [illegible]платы временной нет[illegible]доспособности

3.114 В Г[illegible]ве II были рассмотре[illegible] проблемы существующей системы оплаты временно[illegible] нетрудоспособности [illegible]оссийской Федерации. Изначально они касаются [illegible]ожностей системы у[illegible]вления и контроля и неприемлемости монополь[illegible]о положения, к[illegible]рос занимает в этом вопросе бывший официалы[illegible] профсоюз. Ясно. [illegible] необходимы коренные преобразования этой системы. [illegible]анном вопросе [illegible]но разграничить оплату по болезни и по беременн[illegible] и по уходу за ребе[illegible]м, которые в настоящее время обеспечиваются через [illegible]оциального стр[illegible]ания. Рекомендуется, чтобы пособия по [illegible]менн[illegible] и уходу за ребе[illegible] продолжали предоставляться на прежних у[illegible]овиях [illegible]ающим женщин[illegible]инансировались из бюджета и выплата их [illegible]ла органи[illegible]зна областным [illegible]лением социальной защиты. Следует также [illegible]азличать по[illegible]ия по временной [illegible]удоспособности и пособия по инвалидности, [illegible]орые мог[illegible]ыплачиваться на [illegible]тяжении более длительных периодов. Далее, [illegible]лючаются [illegible]учаи невыхода [illegible]аботу в связи с несчастными случаями на [illegible]изводстве. Этот раздел [illegible]священ вопросам оплаты временной [illegible]рудоспосо[illegible]сти (по болезни), [illegible]орая занимает бóльшую часть всех расходов, [illegible]ществляем[illegible] Фондом социал[illegible]го страхования. Рассматриваются варианты [illegible]рм, котор[illegible] могут быть [illegible]аны российским правительством в свете [illegible]ународного опыта и анали[illegible]отивационного и выравнивающего эффекта [illegible]рнативных подходов.

3.[illegible] Оплата служащему/рабоч[illegible] тех дней, когда он не работает, может быть [illegible]ностью государства, нани[illegible]ля или какой-то третьей стороны. Каждый из [illegible] способов может подра[illegible]зать различные расходы и различные

[20] [illegible]нсовое состояние Корпораци[illegible]вно подверглось критике и рассмотрению в связи с [illegible]лами в работе пенсионного фо[illegible] было уподоблено тому фиаско, которое потерпела ко[illegible]ия "Эс энд Эл". Однако, есть [illegible]ния полагать, что обнаруженное сходство - чисто вн[illegible]го характера.

мотивационные эффекты. Главной функцией в данном случае является функция страхования для достижения стабильности в получении индивидуумом дохода на протяжении всего года. Говоря в общем, следует указать на три вопроса, которые необходимо здесь рассмотреть: а) желательность вмешательства со стороны правительства; б) форму осуществления такого вмешательства, если оно считается желательным, и в) структуру схемы оплаты временной нетрудоспособности по болезни. Вставка 3.3 содержит краткий обзор накопленного в этой области международного опыта.

3.116 *Желательность вмешательства со стороны правительства.* Так же, как и в сфере медицинского страхования, сбои в работе рыночных механизмов могут вызвать необходимость вмешательства со стороны государства в вопросы оплаты временной нетрудоспособности по болезни. Кроме того, распределительные функции государства могут быть обеспечены также через утвержденную политику в вопросе предоставления отпусков по болезни, если отсутствуют другие, непосредственно действующие инструменты по организации выплат, особенно в той степени, в какой существует корреляция между бедностью и болезнью.

3.117 Сам общественный характер вопроса об отпуске по болезни приводит к выводу, что в условиях свободного рынка эта потребность не будет должным образом обеспечена. Общество может принять решение не допустить того, чтобы его члены впадали в нищету в результате болезни. Недостаточная обеспеченность права на получение отпуска по болезни частично вызвана нехваткой информации и ошибками выбора. Если различные служащие в разной степени нуждаются в возможном отпуске по болезни, и если такие различия незаметны для того, кто предоставляет пособие, то только индивидуумы, находящиеся в зоне высокого риска, захотят выплачивать первичные страховые взносы. Проблема возникает в связи с тем, что если все платят страховой взнос одного размера, а они оказываются вынужденными делать это, если страховщик не в состоянии различить области высокого и низкого риска, то люди, находящиеся в области низкого риска, будут практически субсидировать выплату пособий тем, кто находится в области высокого риска. Это, однако, приведет к расходам более высоким, чем первоначально ожидаемые, увеличению размеров страховых взносов и в дальнейшем к сокращению числа участников такой программы страхования. В результате не будет обеспечено вообще никакого страхования (См. Ротшильд и Стиглиц, 1976 г.).

3.118 Существуют некоторые данные, позволяющие сделать вывод о том, что компании, где трудятся служащие, находящиеся в зоне высокого риска, менее расположены к тому, чтобы предлагать им льготы и выплаты по болезни (см. Вставку 3.3). Совершенно очевидно, что более высокий средний риск использования служащим дополнительных нерабочих дней влечет за собой более высокий страховой взнос на каждый данный уровень страхования, но при этом не совсем понятно, почему должен сокращаться общий объем страхования. Одним из возможных ответов является следующий: фирмы, чьи служащие находятся в зоне высокого риска, также имеют более широкий разброс по типам этих рисков, так что проблема неблагоприятного выбора, о которой говорилось выше, будет коррелировать с размером ожидаемых убытков. Другой причиной может быть то, что профессии, попадающие в зону высокого риска, связаны с компенсацией, приближающейся по размерам к минимальной заработной плате, и в этом случае

нельзя прибегнуть к снижению заработной платы для выплаты страхового взноса. Однако это может объяснить лишь то, почему страхование не обеспечивается компанией через снижение заработной платы; компания все же может предложить своим сотрудникам коллективное страхование, которое также может быть предоставлено какой-то третьей стороной. Недостаточный уровень страхования может объясняться недальновидностью индивидуумов.

3.119 *Формы государственного вмешательства: законодательное предписание нанимателям определенных обязанностей или прямое государственное обеспечение.* Правительство может вмешиваться в данный процесс через издание указов, предписывающих нанимателям обеспечивать компенсацию рабочим за периоды их отсутствия на работе или через создание государственной системы оплаты временной нетрудоспособности по болезни. Главный аргумент в пользу предписаний заключается в том, что организация выплат по этой схеме обходится дешевле государству, чем выплата пособий по государственной линии за счет общих доходов. Еще один сильный практический аргумент в пользу того, чтобы наниматели непосредственно несли расходы по оплате временной нетрудоспособности по болезни в нынешней сложной экономической ситуации, характеризующейся депрессией,заключается в том, что при этом снижается риск сговора между нанимателем и служащим с целью прибегнуть к предоставляемой по государственной линии компенсации по временной нетрудоспособности для снижения расходов фирмы, особенно в связи с тем, что прекращение трудовых отношений влечет за собой дополнительные расходы (выходное пособие).

3.120 Существуют некоторые проблемы, связанные с обязательством нанимателя обеспечивать компенсацию по болезни. Как уже упоминалось выше, негибкость реальной заработной платы может привести скорее к безработице, а не к коррекции заработной платы в контексте предписываемых законом выплат.[21/] Это указывает на необходимость обеспечения выплат по государственной линии только в том случае, если соответствующие налоги не выплачиваются рабочими, получающими минимальную или невысокую заработную плату, что маловероятно там, где система государственного обеспечения финансируется через налог на фонд заработной платы (как в России в настоящее время). Существование минимальной заработной платы указывает прежде всего на то, что возможности правительства по целевому определению налогов и проведению определенного курса в области расходов ограничены, что выражается в отсутствии финансовых механизмов, которые бы исключали из налогообложения лиц, получающих невысокую заработную плату. На практике с этой проблемой, вероятно, в равной степени сталкиваются как государственные системы, так и системы, в рамках которых наниматель обязан по закону предоставлять соответствующее обеспечение.

3.121 Вероятно, наиболее существенным недостатком последней из двух упомянутых выше систем является то, что наличие различных типов рабочих

[21/] В той степени, в которой высокие темпы инфляции облегчают снижение реальной заработной платы, задача эта в условиях России не окажется более сложной, чем где-либо.

может выразиться в различных по объему дополнительных расходах для фирм.[22] В особенности, если наниматель обязан оплачивать временную нетрудоспособность по болезни, то, вероятнее всего, при приеме на работу он будет отдавать предпочтение тем кандидатам, которые будут менее склонны к заболеваниям, чем другие. В той степени, насколько удается получить информацию по этому вопросу, можно утверждать, что решения о приеме на работу будут приниматься с учетом этого фактора. В качестве примеров можно привести такие категории работников, как женщины в детородном возрасте, люди, о которых известно, что они уже болели в прошлом, пожилые рабочие и т.д. Государственная система обеспечения не приводит к таким диспропорциям в предоставлении занятости, потому что наниматель не несет прямых убытков, когда сотрудник берет отпуск по болезни. В этом смысле система, основанная на обязанности нанимателя по закону обеспечивать выплату пособий, может наносить ущерб интересам тех групп населения, которым и нужно оказывать помощь.

3.122 И наконец, рассматриваемая система, как правило, дает правительству меньше возможностей для перераспределения ресурсов, чем система государственного обеспечения, при условии существования связи между этими двумя системами. Однако это не является важной причиной, по которой следует отказываться от введения предписанной по закону оплаты предпринимателями пособий по временной нетрудоспособности по болезни. Во-первых, если причиной для вмешательства со стороны государства является намерение сделать добро людям, под этим подразумевается, что оказываемое им благо превышает по стоимости ту цену, которую за него приходится платить. То же самое понимание верно и тогда, когда это вмешательство вызвано соображениями обеспечения большей эффективности.

3.123 *Схема организации выплаты пособий по болезни.* Как только определена форма государственного вмешательства, необходимо выработать детали функционирования механизма страхования. В этой связи могут возникнуть несколько проблем, связанных с мотивацией. Сотрудники могут брать слишком много дней по болезни, наниматели могут требовать от правительства оплаты большего числа дней по болезни, чем их реальное число (это может произойти, если компания несет ответственность за выплату пособий по болезни, расходы на которую в дальнейшем возмещаются правительством, скажем, в конце года) и наконец, сотрудники могут не предпринимать необходимых мер предосторожности в отношении своего здоровья, что также, естественно, выражается в увеличении количества дней невыхода на работу.

3.124 Степень важности этих связанных с мотивацией проблем будет определять характер графика осуществления выплат, т.е. будет ли существовать период ожидания в несколько дней, будет ли норма замещения заработка равна или меньше 100% и будет ли установлено какое-либо ограничение числа дней

---

[22] Можно провести различие между случаями, когда наниматель подвергает здоровье своих рабочих значительному риску, тем самым пользуясь льготами, и теми, кто берет на работу лиц, имеющих высокие шансы заболеть не связанными с производством болезнями (наличие этих рисков может быть, а может и не быть заметным). Проблема заключается в том, чтобы не допускать дискриминации в отношении вторых.

возможного невыхода на работу по болезни. Для анализа этой проблемы необходимо построение модели преференций индивидуума и его потребностей в дополнительных днях невыхода на работу. Индивидуумы разнятся между собой по реакции на решения о предложении своей рабочей силы с учетом обусловливаемых формой оплаты стимулов к труду. Итак, поскольку люди получают удовольствие от досуга и неудобства от работы, в общем, мы можем полагать, что любая компенсация за невыход на работу будет негативным образом влиять на мотивацию к труду. Индивидуумы могут брать больше дней в качестве дополнительных выходных, чем это реально необходимо, но в данном случае будет желательным смоделировать определение "потребность". Эта модель может быть выражена в категориях неудобств, создаваемых работой, степени производительности труда или каких-либо других категориях.

Вставка 3.3 Международный опыт: практика оплаты нетрудоспособности по болезни и частота невыходов на работу

Подходы к вопросу оплаты нетрудоспособности по болезни отличаются от страны к стране в группе индустриально развитых стран. Могут существовать различия в подходах к различным группам служащих/рабочих (занятых на государственных предприятиях и на частных, работающих на больших предприятиях или в маленьких фирмах, получающих низкую/минимальную заработную плату или лучше оплачиваемых, работающих полный рабочий день или занятых на этом предприятии частично). Важно отметить то, как финансируются подобные программы (нанимателем или из государственного бюджета), а также структуру самой программы (выплачивается ли полная компенсация, существует ли период ожидания и т.д.). В США, например, краткосрочная защита от падения дохода в результате заболевания может принять форму отпуска по болезни, страхования на случай заболевания или несчастного случая на производстве или и того и другого. Отпуск по болезни обычно обеспечивает 100% компенсацию заработной платы, а страховка возмещает лишь от 50 до 67% заработной платы служащего/рабочего (либо в учет принимаются факторы, связанные с его заработком, либо выплачивается какая-то усредненная сумма), причем она, как правило, предусматривает период ожидания от 1 до 7 дней. Там, где доступны обе схемы, координация осуществляется двумя способами: пособие по страховке начинает выплачиваться после того, как заканчивается оплачиваемый отпуск по болезни, либо оно выплачивается параллельно, но оплата отпуска делается меньшей в такой степени, чтобы общая сумма не превышала нормального размера заработной платы. Оплачиваемый отпуск по болезни больше распространен среди "белых воротничков", а страхование на случай болезни или несчастного случая - среди "голубых воротничков", т.е. рабочих. В большинстве случаев (80%) расходы по страхованию кадровых рабочих несет наниматель.

В целом, стопроцентная компенсация заработной платы в пределах определенного количества дней в году в случае заболевания характерна для государственного сектора, как это имеет место, например, в Австралии. В США в 1990 г. 95% всех служащих правительства штата и местных управленческих структур были охвачены программами предоставления оплачиваемого отпуска по болезни, который, как правило, предоставлялся без какого-либо периода ожидания. В частном секторе рыночные факторы приводят к возникновению неоднородной картины в вопросе обеспечения пособий по болезни. Степень охваченности служащих/рабочих подобными программами зависит от их профессиональной принадлежности и размера фирмы. В США в 1991 г. 67% всех кадровых рабочих на средних и крупных предприятиях имели возможность получить оплачиваемый отпуск по болезни, при этом этот показатель варьировался от 87% для высококвалифицированных рабочих и управленческого персонала до 50% для производственных рабочих и служащих, занятых в сфере сервиса. В маленьких фирмах 3/5 всех сотрудников были охвачены такими программами - цифры колебались от 3/4 высококвалифицированных рабочих до менее, чем 1/2 производственных рабочих. Рабочие, занятые на производстве неполное время, не подпадают под действие этих положений в отсутствии прямого законодательного предписания или государственной системы оплаты временной нетрудоспособности - только 30% имеют право на получение оплачиваемого отпуска по болезни в США.

Правительства в целом ряде промышленно развитых стран приняли законодательные акты, которые предусматривают страхование по болезни для всех лиц наемного труда, причем часто оплата начинает осуществляться с самого первого дня заболевания. В Дании в соответствии с реформами, проведенными в 1973 г. наниматели были обязаны финансировать выплату пособий на протяжении первых пяти недель.

Вставка 3.3 (Продолжение)

В некоторых странах, включая Ирландию и Испанию, необходимо внести некоторые минимальные предварительные страховые взносы. Все жители Швеции охвачены обязательным медицинским страхованием и по истечении периода ожидания имеют право на получение соответствующего пособия.

Предусматриваемые законом мероприятия частного характера в этой области, которые являются предметом обсуждения при заключении коллективных договоров, могут осуществляться наряду с государственными программами, которые начинают действовать при их отсутствии. В Австралии оплачиваемый отпуск по болезни оговаривается при заключении коллективных контрактов, а рабочие, не охваченные такими соглашениями, могут обратиться в государственные учреждения за помощью в случае болезни. Предоставляемые государством пособия выплачиваются на тех же самых условиях, что и пособие по безработице (т.е. применяется унифицированная ставка и осуществляется проверка имеющихся у получателя средств). В некоторых странах на протяжении последнего десятилетия осуществлялись реформы, направленные на сокращение участия государства в обеспечении компенсации по болезни. В начале восьмидесятых годов правительство Великобритании объясняло свертывание государственной программы тем, что имеются достаточно убедительные свидетельства того, что осуществляется эффективное обеспечение выплат по временной нетрудоспособности в случае болезни по частным каналам, хотя государство и продолжает частично финансировать такие выплаты, предоставляя компаниям некоторые налоговые льготы. С другой стороны, в Германии правительство освободило фирмы от обязанности оплачивать дни болезни и взяло эти расходы на себя.

Существуют заметные расхождения в среднем количестве дней невыхода на работу по странам, сферам деятельности, компаниям и индивидуумам. Среднее количество таких дней в год колеблется от 21 (Франция) и 23 (Швеция) до 8 дней в России, как это явствует из недавно собранных здесь данных. Хотя и не совсем ясны конкретные причины, все же были выделены некоторые факторы риска, которые повышают степень вероятности того, что индивидуум будет отсутствовать с места работы. Сотрудники более старшего возраста, особенно старше пятидесяти лет и женщины, как правило, не выходят на работу чаще. Очевидно, что состояние здоровья человека также играет свою роль. Есть разброс и по профессиям - промышленные и строительные рабочие чаще не выходят на работу, несмотря на то, что у них меньше шансов получить полную компенсацию за дни болезни и, как правило, за ними осуществляется более строгое наблюдение. Как представляется, существует обратная связь между уровнем профессионального мастерства и заработной платы и количеством дней невыхода на работу. Необходимо проводить различие между продолжительными периодами отсутствия на работе (которые составляют подавляющую часть от общего объема) и частыми или повторяющимися невыходами (которые также важны сами по себе, но в меньшей степени, чем первые).

Какое воздействие оказывается системой возмещения заработной платы на предложение рабочей силы? Проведенные в США исследования показывают, что наличие права на оплачиваемый отпуск по болезни увеличивает число невыходов на работу. Аналогичные наблюдения были сделаны в Норвегии, где, например, принятый в 1978 г. закон, предусматривающий стопроцентную компенсацию с первого дня заболевания, привел, как представляется, к существенному росту числа невыходов на работу. Это полностью совпадает с тем, что нам подсказывает экономическая теория и наша собственная интуиция - любая форма компенсации заработной платы отрицательным образом сказывается на мотивации к труду. Тем не менее, существуют достаточно убедительные доводы в пользу вмешательства государства в решение этого вопроса (см. параграфы 3.115-3.117).

3.125 Не вдаваясь в формальный анализ этой проблемы, мы можем видеть, что имеются в наличии некоторые пути решения возникающих вопросов. Во-первых, необходимость организации дорогостоящего наблюдения для проверки непродолжительных периодов болезни может быть снята путем введения периода ожидания. Во-вторых, соблазн неоправданно продлить период невыхода на работу может быть пресечен установлением временной границы, по достижении которой прекращается право на получение компенсации по болезни. Эмпирический опыт подсказывает, что основное количество дней невыхода на работу приходится на долю относительно небольшого числа сотрудников, которые отсутствуют подолгу.

3.126 Подводя итог, можно сказать, что существуют убедительные аргументы в пользу вмешательства государства в организацию оплаты временной нетрудоспособности по болезни. В то время как система, предписывающая по закону оплату нанимателем соответствующих пособий, имеет важные экономические и практические преимущества по сравнению с системой государственного обеспечения, основная опасность кроется в том, что при принятии решений о приеме на работу дискриминации подвергнутся те группы, которые находятся в зоне высокого риска заболевания. Предубеждение при приеме на работу против тех, которые считаются слишком дорого обходящимися нанимателю, может привести к сегментации рынка труда в ущерб интересам тех индивидуумов, которые и без того находятся в невыигрышном положении. Несмотря на то, какой подход будет в конце концов принят, трудно будет выработать такую схему действий, в соответствии с которой больные будут оставаться дома, а здоровые пойдут на работу. Будет уместным встроить в эту систему предохранительные элементы для недопущения случаев злоупотребления, такие, например, как периоды ожидания продолжительностью до двух дней.

Реформирование системы начисления и выплаты денежных пособий

3.127 Централизация информационной базы и/или создание общего источника финансирования не всегда влечет за собой создание единой централизованной управленческой структуры. Однако существование большого числа различных организаций, вовлеченных в управление различными частями системы выплаты денежных пособий, с нечетко очерченными и взаимно дублирующимися функциями, уже вызвало потребность в более эффективной разработке системы и в подготовке альтернативных предложений для реформы. Высказываются предположения, что решение проблемы недостаточной координации заключается в вертикальной интеграции, но пропорциональная экономия может быть скорее достигнута, если различные денежные пособия находятся в рамках единого управленческого механизма, а не в том случае, если все административные функции, связанные с каким-то отдельным видом пособия, будут осуществляться одной организацией.

Сбор налоговых поступлений

3.128 В настоящее время поступления в Пенсионный фонд, Фонд занятости и в Фонд социального страхования собираются и отслеживаются отдельно и полностью независимо от деятельности Государственной налоговой службы. Каждая из этих организаций создала свой собственный механизм для идентификации будущих вкладчиков, ведения учета поступлений и проверки, а

также выявления фактов неуплаты налогов и обеспечения взимания задолженности. Все это неизбежно привело к дублированию ресурсов, что часто не оправдывается. Пенсионный фонд проявляет наибольшую активность в обеспечении поступления платежей, вводя штрафные санкции за просрочку платежей и занижение отчетных цифр.

3.129 Однако если инспекторы Пенсионного фонда обнаружат, что какое-то предприятие занижает цифры отчетности по фонду заработной платы, то эта информация не передается автоматически в Фонд занятости. Кроме того, наниматели несут дополнительное бремя управленческих расходов, осуществляя несколько различных платежей различным организациям, бремя, которое станет еще более ощутимым, когда будет введена система учета индивидуальных взносов. Проблема обеспечения поступления платежей будет, видимо, обостряться по мере того, как значение крупных государственных предприятий будет относительно уменьшаться. Кроме того, поскольку предприятия все в большей степени ориентируются на показатели прибыльности и поскольку создаются новые предприятия (большинство из которых малые), то будет нарастать потребность в рационализации и снижении бремени управленческих расходов, которое они сейчас несут.

3.130 Введение механизмов, обеспечивающих информирование каждой из этих организаций всех остальных о возможных случаях уклонения предприятий от предписанных законом отчислений, будет шагом в нужном направлении, но, однако, еще не решит проблему в целом. Такие механизмы снизят, но не уничтожат параллелизм в работе этих организаций. Одним из возможных мероприятий в этой области было бы придание одной из них функции отслеживания случаев уклонения от уплаты налогов. На практике в качестве такой организации, скорее всего, должен бы выступить Пенсионный фонд, который уже продемонстрировал свою эффективность в этих вопросах. Другим возможным вариантом было бы создание единой службы по взыманию всех отчислений во все фонды, которой были бы приданы функции по отслеживанию соблюдения предписаний закона о соответствующих отчислениях и обеспечению их взимания от имени и по поручению различных фондов. Это могло бы существенным образом снизить степень параллелизма и распыления ресурсов. Фонды тогда концентрировали бы свои усилия на ведении учета поступающих средств и их распределении.

3.131 Вместо того, чтобы создавать еще одну организацию, ответственность за сбор отчислений в эти фонды могла бы быть возложена на Государственную налоговую службу. Такая система могла бы работать только при адекватной компьютерной поддержке, для того чтобы можно было осуществлять обмен подробной информацией о плательщиках. С практической точки зрения можно возразить, что Пенсионный фонд продемонстрировал бóльшую эффективность в сборе поступлений, чем Государственная налоговая служба. Наша группа экспертов не смогла исследовать возможности этого варианта. Каждый из вышеупомянутых вариантов действий в какой-то степени способствовал бы более эффективному решению вопроса сбора налоговых поступлений и в долгосрочном плане мог бы привести к сокращению расходов на заработную плату персоналу этих организаций.

Интеграция деятельности по сбору поступлений и выплате пенсий

3.132 Более радикальный вариант действий может рассматриваться в связи с постановкой вопроса о том, следует ли объединить в случае с пенсиями организацию сбора поступлений в Пенсионный фонд и выплату пенсий под одной управленческой структурой. В настоящее время учреждения Пенсионного фонда на областном и районном уровнях не имеют каких-либо структурных связей со своими коллегами из службы социального обеспечения. Есть, однако, намерение изменить данное положение вещей, чтобы функции по сбору поступлений, начислению и выплате пенсий были бы объединены внутри одной организации. Наиболее значительным шагом в этом направлении на настоящий момент является реализуемая по решению парламента в Московской области схема, в соответствии с которой все вопросы по регистрации, начислению и выплате пенсий в области переданы под непосредственный контроль директора Пенсионного фонда (см. Вставку 3.4). В 1992 году оказалось, что этот порядок рассматривается Пенсионным фондом и Парламентом в качестве образца для будущего воспроизведения на общенациональном уровне, а не в качестве эксперимента.

3.133 При рассмотрении этих предложений необходимо ответить на два вопроса: а) являются ли функции Пенсионного фонда и учреждений социального обеспечения настолько взаимосвязанными или станут ли они настолько взаимосвязанными, чтобы оправдать их слияние в одну организацию и б) будет ли достигнута в результате слияния значительная экономия средств?

3.134 До октября 1993 года взаимодействие Пенсионного фонда и служб социального обеспечения ограничивалось периодическим обращением к Фонду за средствами для выплаты пособий получателям. Введение системы индивидуализации взносов произведет, однако, очень сильное воздействие на рабочие отношения между ними, т.к. сотрудники, занятые определением наличия права на получение пособия, должны быть в состоянии установить (либо посредством компьютерной связи с организацией, обеспечивающей сбор поступлений, либо каким-то иным образом), имеет ли заявитель для этого адекватный уровень накопленных взносов. На то, чтобы создать персонифицированную систему учета взносов, уйдет несколько лет, но даже когда это произойдет, вопрос об интеграции служб будет все еще оставаться открытым. В Великобритании, например, было принято сознательное решение разделить функции по сбору поступлений и выплате пособий и передать их двум различным организациям, хотя и находящимся под контролем одного и того же правительственного департамента. Такое разграничение в организационном плане, как считается, обеспечивает более эффективное управление и не приводит к тому, чтобы одной из этих функций придавалось бы в рамках единой организации большее значение, чем другой.

3.135 Однако, огромные размеры России и относительно небольшое количество сотрудников, обеспечивающих работу местных отделений этих служб, являются аргументами в пользу интеграции. В Алтайском крае и Челябинске, например, среднее число сотрудников Пенсионного фонда в каждом районе обычно равняется двум-трем человекам. Даже в районах Москвы этот показатель был лишь одиннадцать человек. Хотя в районах работает большее число сотрудников

службы социального обеспечения, курирующих пенсионные вопросы, все же, как правило, их там не более десяти. Наличие таких маленьких подразделений, зачастую находящихся на расстоянии нескольких сот километров от областного центра и располагающих ограниченными возможностями в области транспорта и связи, совершенно явно создает проблемы управления, относящиеся к контролю, поддержке и обеспечению достаточной гибкости в работе. Максимальная эффективность в использовании административных ресурсов очень часто достигается с увеличением размеров организации. Бóльшая гибкость в работе может потенциально повысить возможность быстрого реагирования на кризисные ситуации и перемещения сотрудников внутри системы с приданием им новых функциональных обязанностей (что, помимо прочего, будет открывать для них дополнительные возможности служебного роста и способствовать большей мотивации к труду).

Вставка 3.4 Новая схема организации пенсионной работы в Московской области

В июле 1992 г. Верховный Совет санкционировал проведение эксперимента в Московской области, в рамках которого были объединены под единым руководством все функции по управлению службами пенсионного обеспечения. В результате этого все сотрудники, занимаются ли они сбором поступлений в Пенсионный фонд или начислением и выплатой пенсий 1,8 миллиона пенсионеров в области, в настоящее время подотчетны местному директору Пенсионного фонда. Новая объединенная пенсионная организация продолжает начислять и выплачивать и другие денежные пособия, такие, например, как семейные пособия и социальные пенсии. Функции по выполнению программ социальной помощи были сохранены за значительно сокращенным департаментом социального обеспечения Министерства социальной защиты.

Были решены вопросы выделения новых помещений в каждом из 65 районов для размещения более чем 3000 сотрудников пенсионной службы. Хотя сохранились достаточно четко обозначенные демаркационные линии между сотрудниками ранее независимых организаций, что, в частности, включает в себя самостоятельные вертикальные управленческие структуры ниже директорского уровня, долговременный план подразумевает взаимозаменяемость сотрудников. В результате использования ресурсов Пенсионного фонда оказалось возможным повысить число сотрудников, установить большее число компьютеров и улучшить условия работы.

В рамках этого экспериментального проекта проверяются на деле и другие инициативы. Они включают в себя создание банка, контролируемого Пенсионным фондом и имеющего отделения в каждом из новых пенсионных департаментов. Пенсионный фонд намеревается класть на счет в этом банке средства, взимаемые с невыполняющих существующие правила предприятий в качестве штрафов, и затем выдавать кредиты клиентам банка на конкурентных условиях. Предполагалось, что банк начнет свои операции с января 1993 г. Создание этого нового финансового института получило одобрение Центрального банка, несмотря на возражения других банков, которые опасаются отрицательного эффекта изъятия из оборота приблизительно 5 миллиардов рублей.

Фонд также учреждает новую службу доставки пенсий, независимую от почты. Ведутся переговоры с организациями, которые взяли бы на себя выполнение этих функций на условиях трехпроцентного или меньшего вознаграждения, что будет меньше, чем размер комиссионных за эту услугу, взимаемых почтой.

3.136 Нынешний порядок, когда процесс рассмотрения заявлений об оформлении пенсий разделен между областью и районом, представляется неэффективным, поскольку принятие решений по заявлениям может потребовать до шести недель после получения полного набора документов от заявителя/предприятия. Эти проблемы рассматриваются, и планируется осуществить дальнейшую децентрализацию по мере введения компьютерной системы учета, которая позволит районным службам производить массовые перерасчеты пенсий и осуществлять их выплату. Как ожидается, в результате численность персонала на уровне области будет сокращена, а сотрудники будут переведены на работу в районные структуры.

3.137 В этом вопросе следует проявлять определенную осторожность: есть мнение, что вся работа должна выполняться на районном уровне. Децентрализацию не следует рассматривать как простое перераспределение областных должностных ставок между районами. Только такая работа, которая требует непосредственного контакта с заявителем, должна привязываться к конкретной местности. Обработка документов может осуществляться в любом месте, и может оказаться более экономичным выполнять ее в отдаленных центрах по документации для того, чтобы воспользоваться преимуществами экономии на масштабах производства. Введение в работу компьютеров потребует налаживания системы охраны для того, чтобы предотвратить случаи злонамеренного использования имеющихся в них данных. Кроме того, необходимо оказание квалифицированной технической поддержки для обеспечения правильной работы аппаратуры и для решения могущих возникнуть специфических проблем. Такие вопросы с большим трудом решаются в небольших, расположенных на периферии подразделениях.

3.138 Что касается механизма осуществления платежей, то, насколько это возможно, следует использовать безналичные формы, включая использование счетов в сберегательных кассах или метода почтовых переводов. Следует уходить от доставки пенсии на дом, ограничив эту практику отдельными немощными пенсионерами. Но даже и в этих случаях доставка на дом должна быть скорее исключением, чем правилом, т.к. можно организовать получение пенсии друзьями и/или родственниками по доверенности. И хотя снижение поступлений от услуг по доставке пенсий на дом окажет негативное воздействие на финансовое положение почтовой службы, не следует допускать, чтобы этот факт препятствовал изменениям.

3.139 Потенциальный выигрыш в степени эффективности управления является наиболее сильным аргументом в пользу интеграции. Требуется организация и проведение тщательным образом подготовленного пилотного проекта в достаточно типичных регионах, выполнение которого должно быть подвергнуто очень внимательному рассмотрению. Степень, в которой в результате интеграции удастся а) снизить накладные расходы, б) повысить гибкость системы, в) упростить выполнение управленческих функций и г) в целом улучшить работу службы, должна быть сравнена со степенью риска возникновения ситуации, когда в рамках одной организации большее внимание будет уделяться выполнению функций по сбору поступлений в ущерб организации выплаты пособий или наоборот. Достигаемый успех должен измеряться такими показателями, как сокращение времени принятия решений по заявлениям о начислении пенсии, ее пересчету, обеспечение более четкого соблюдения предприятиями существующих правил по отчислениям в Пенсионный и другие фонды, снижение общего числа сотрудников в постинтеграционный период по сравнению с исходной ситуацией и относительное число персонала на каждой ступеньке служебной лестницы. Результаты такого эксперимента должны обеспечить хороший исходный материал для оценки предложений по интеграции. В частности, они должны дать ответы на вопрос о самой природе интеграции (т.е. должны ли функции по сбору поступлений и начислению пенсий быть просто различными функциями, выполняемыми сотрудниками в одном объединенном учреждении, или есть необходимость сохранить обособленные вертикальные структуры управления и организации перемещения по службе для каждой из этих функций). Результаты такого исследования также должны помочь

минимизировать масштабы нарушений в работе Пенсионного фонда и субнациональных уровней службы национального обеспечения во время любого переходного периода.

3.140 Если сбор поступлений будет обеспечиваться какой-то одной организацией или Государственной налоговой службой и если управление в центре будет осуществляться группой попечителей, а функции по сбору поступлений и выплате пособий на местном уровне будут взаимосвязаны, то вопрос о том, перейдут ли функции департаментов социального обеспечения к бывшему Пенсионному фонду или наоборот, окажется малозначащим. Возможным вариантом действий будет создание независимого Федерального пенсионного агентства для осуществления общего руководства новыми объединенными организациями, занятыми сбором поступлений и организацией выплаты пособий и пенсий и функционирующими на субнациональном уровне. Требуется дополнительное изучение вопроса о возможности передачи на субподрядной основе функций сбора поступлений Государственной налоговой службе, но в любом случае необходимо объединить в одних руках обязанности по сбору поступлений и взысканию налогов на фонд заработной платы. Если отчисления от фонда оплаты труда собираются отдельно от других налогов с предприятия, то они должны уплачиваться в объединенный страховой фонд, из которого в дальнейшем и будут производиться все выплаты.

3.141 Федеральное пенсионное агентство может управляться назначенным должностным лицом единолично, как, например, Федеральная служба занятости, или советом попечителей. В любом случае назначения должны осуществляться по согласованию с Министерством социальной защиты и Парламентом для того, чтобы агентство могло выполнять свои обязанности с большей долей уверенности в существовании поддержки в разработке более эффективной и четкой системы управления. Поскольку было бы нереалистичным ожидать единогласия при выборе кандидата на единственную должность руководителя агентства, то более подходящим представляется назначение совета попечителей. Такой подход предоставляет дополнительные преимущества обеспечения прямого представительства клиентов через членство их представителей в совете попечителей.

3.142 Существование связи между правом на получение пособия по безработице и проверкой того факта, занят ли данный безработный активным поиском работы, приводит к выводу, что функции по организации выплаты пособий по безработице должны продолжать осуществляться отдельно от Федерального агентства социального страхования.[23/] Необходимо, чтобы получатели пособия по безработице имели побуждающие мотивы к тому, чтобы регулярно посещать представительство службы занятости, сотрудники которого, в свою очередь, должны удостоверяться в том, что их посетители все еще активно ищут работу (и конечно, пока еще не нашли ее). Финансирование выплаты пособий может осуществляться через объединенный Федеральный фонд социального страхования,

---

[23/] Такова ситуация в большинстве стран. В Ирландии, например, регистрация и выплата пособий по безработице осуществляются через одно государственное агентство социального обеспечения в сотрудничестве в почтовой службой вполне независимо от службы занятости, организованной под началом Ирландской службы подготовки кадров и занятости.

в то время как управление этими выплатами может оставаться в ведении Федеральной службы занятости.

Укрепление административной структуры

3.143 Управленческий аппарат службы социального обеспечения выполняет очень большой объем работы, который будет расти со временем. В то время как меры краткосрочного характера по решению этой проблемы включают в себя обеспечение повышения количества сотрудников на местах, Министерству социальной защиты придется вырабатывать такие формы организации управления, которые будут в состоянии обрабатывать и распределять заявления с минимальными затратами и с максимальной эффективностью.

3.144 Специалисты играют ключевую роль в эффективном развитии любой структуры. Разработчики информационных систем могут оказывать помощь в создании и управлении базами данных. Прошедшие необходимое обучение работники на местах и регулярно проводимые опросы семей могут помочь в мониторинге последствий распределения пособий среди намеченных для этой цели групп населения. Принимая во внимание ожидаемое число дел, которые придется обрабатывать, и нынешнюю опору на некомпьютеризированное ведение учета с использованием журнальной формы учета, следует стремиться к цели разработки относительно простой системы управления с минимальным количеством бумажной работы.

3.145 Вопросы эффективности управления не исчерпываются выработкой рациональной структуры Министерства социальной защиты, хотя это и важно. Также необходимо выра отать набор законодательных мер, которые позволят существующим организа ам быстро реагировать на изменения в правилах/ постановлениях и в разм ах бюджетных ассигнований. Важно обеспечивать выполнение мероприятий оторые в состоянии быть выполнены, но при этом они должны быть не шком тщательно разработаны в деталях, т.к. административный персо должен иметь некоторую степень гибкости в анизации предоставлен пособий и выплат (и минимизации объема бумажной работы).

146 Усиление обсуждаемых в данном разделе институтов требует четкого зграничения полномочий как внутри самих таких организаций, так и между ми. Внутри организаций должны быть выработаны правила прохождения жбы персоналом, которых следует придерживаться. Ни одной стране не ось справиться с проблемой коррупции, и российское правительство знало, что она является широко распространенным явлением. В целом, ее штабы могут быть ограничены посредством проведения политики "кнута и ика" - введением системы поощрения по службе и реальной угрозы енения санкций, если будут выявлены случаи коррупции. Необходимо дение на регулярной основе аудиторских проверок. Информация о работе ных департаментов должна быть доступна населению, а годовые отчеты ы подлежать внешней оценке. Необходимо также принять систему нного надзора за деятельностью этих организаций со стороны ательных органов. В отношениях между такими организациями имо проведение четких разграничительных линий в том, что касается

бюджетных и управленческих полномочий. Центральные власти должны быть в состоянии обеспечивать выполнение директив, выпущенных в пределах их компетенции, посредством использования мотивационных механизмов, таких как предоставление дополнительных субсидий и осуществление назначений.

3.147 Компьютеризация существенным образом усилит управленческий потенциал на субнациональном уровне департамента социального обеспечения в среднесрочном и долгосрочном плане. В соответствии с пилотной программой, охватывающей 11% всех российских пенсионеров, предполагается создать централизованную компьютерную сеть, которая будет связывать Министерство социальной защиты с областями и районами. Эта система в будущем предоставит возможность различным департаментам осуществлять обмен важной информацией о бенефициарах - такие мероприятия значительно облегчат выполнение задачи проверки Министерством социальной защиты имеющихся у потенциальных получателей средств. Принимая во внимание отсутствие обученных администраторов компьютерных сетей и устаревшее телекоммуникационное оборудование можно ожидать, что пройдет некоторое время, прежде чем эта система начнет действовать. Рекомендуется, чтобы местные учреждения пенсионного обеспечения не стремились приобретать компьютеры до тех пор, пока они не будут подключены к центральной сети, но они должны следить за тем, чтобы количество их сотрудников было достаточным для обработки поступающих заявлений (см. параграф 3.137). По некоторым подсчетам увеличение административных расходов на 1% даст возможность принять на работу в два раза больше управленческих работников в России, чем в Великобритании (Маршалл и Томпсон, 1993 г.).

3.148 Подготовка кадров является важным компонентом общей административной реформы. В данном случае Роскадры (Главное управление по подготовке кадров для государственной службы) могут сыграть ключевую роль в подборе и подготовке кадров для отраслевых министерств, которые, в свою очередь, также должны осуществлять свои ведомственные программы в этой области, дополняя тем самым работу Роскадров.[24/] Такая подготовка должна вестись по широкому спектру услуг, которые должна оказывать современная служба социальной защиты, включая процедуры, связанные с управлением процессом выплаты пособий, работу компьютерных систем для решения задач проверки наличия средств и ведения учета, а также методику определения путей подхода к решению сложных проблем, которые возникают в случае каких-то сбоев в работе систем. Управленческие работники более высокого уровня должны иметь возможность пройти подготовку по вопросам управления финансами и ведения бухгалтерского учета. Такая система подготовки может быть укреплена за счет усилий по развитию чувства управленческого профессионализма у сотрудников, а сам процесс переподготовки кадров должен подкрепляться наличием системы обоснованных поощрений и продвижения по службе. Требования, предъявляемые к системе подготовки и переподготовки кадров для служб социального обеспечения, не слишком высоки, а затраты на ее организацию относительно невелики.

[24/] См. публикацию Всемирного банка "Ориентированная на рыночную экономику подготовка кадров: технико-экономическое обоснование проекта", отдел людских ресурсов III Департамента Европы и Центральной Азии, 1993 г.

ГЛАВА IV: АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ РЫНКА ТРУДА В ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ

4.1 В любой стране лучшей гарантией социальной защищенности является возможность достаточно зарабатывать. Для России, помимо этого, движение в сторону более эффективного рынка труда является критическим фактором успешного перехода к экономике рыночного типа. Это будет трудный переход, несмотря на то, что при советском строе способ размещения рабочей силы был настолько близок к рыночному, насколько это было возможно. Помимо освобождения зарплаты и помимо свободы в решении кадровых вопросов для эффективного функционирования рынка необходима организационная структура (включающая в себя конкурирующие рынки, частную собственность, мобильность рабочей силы), зависящая от структурных реформ, осуществляемых в течение относительно длительного периода. В ближайший же период главной проблемой, с которой столкнется трудовая политика, будет ожидающийся размах и рост безработицы.

4.2 При советском строе заработки были низкими, разница в доходах была незначительной и слабо влияла на производительность труда, а отдача от вложений в "человеческий капитал" была относительно малой. Перегруженность штатов была велика и широко распространена (составляя, согласно оценкам, 20% до начала реформ), а производительность труда была в основном низкой. Кроме того, предприятия часто выполняли довольно сложные задачи не только по использованию рабочей силы, но и по оказанию социальных услуг (см. Вставку 2.7 в Главе II). Все эти факторы существенно влияют на политику в области занятости.

4.3 Ослабление жесткого контроля центра над предприятиями, существовавшего в советский период, вызвало возрастание требований к номинальному размеру заработной платы и значительную текучесть кадров. Несмотря на существенный спад производства, это не вызвало большого падения уровня занятости. После резкого взлета безработицы в начале 1992 года рост ее замедлился. В II и III кварталах 1993 года число зарегистрированных безработных сократилось. За 1991-1992 гг. ВВП упал примерно на 30%, а общая занятость в государственном секторе сокращалась на 3% в год. Столь ограниченное изменение занятости может быть приписано не только подразумевавшейся "нравственной" основе экономики социалистической эры, но и значительным изменениям в уровне реальных доходов. Торможение, вызванное прежней структурой оплаты труда, возможно, начинает отступать, хотя в конце 1992 г. этот процесс носил несколько приглушенный характер. Есть примеры регулирования занятости путем массового перехода к сокращенной рабочей неделе и вынужденным отпускам, что фактически приводит к неполной занятости без формальных увольнений.

4.4 В целом структура реальных доходов и уровня занятости в государственном секторе экономики даже в 1993 г. продолжала демонстрировать удивительную стабильность. В этом проявляется огромная инерция системы. Либерализация заработков и свобода в решении кадровых вопросов не породили эффективного рынка труда, и можно предположить, что производительность труда будет падать и далее. Различные смягчающие меры по ослаблению напряженности на рынке труда, такие как сокращенный рабочий день, будут играть положительную роль,

поскольку, в частности, текущая прибыльность предприятий не является надежным показателем их жизнеспособности в будущем.

4.5 Влияние этих факторов на политику очевидно. Излишняя занятость остается очень высокой. Когда прекратится широко распространенное субсидирование предприятий и будет достигнут некоторый уровень стабильности, то безработица резко возрастет. Очень высокие уровни безработицы, которые имели место в районах Центральной и Восточной Европы, могут вызвать экономическое разорение, социальную напряженность и трудности в жизни людей. Задача, стоящая перед политикой, заключается в том, чтобы минимизировать основные дисбалансы рынка труда настолько, насколько это возможно без отступления от макроэкономических целей. Важно предпринять некоторые меры в ближайший период. Во-первых, обеспечить материальную поддержку возрастающего числа безработных во избежание их резкого обнищания (см. Главу II). Во-вторых, регулирование оплаты труда могло бы дополнять жесткую финансовую и бюджетную политику, чтобы дать возможность снизить номинальные требования к заработной плате и повлиять на соотношение безработицы и инфляции (это рассматривается ниже в параграфе 4.66 и далее). В-третьих, для того, чтобы замедлить рост безработицы и сделать переход более плавным, в регионах с уровнем безработицы, существенно превышающим средний, на предприятия можно распространять субсидии с целью регулирования занятости с определенными фиксированными размерами и сроками действия. Наконец, федеральная служба занятости должна нарастить свои возможности по оказанию безработным активной поддержки путем консультаций, переподготовки и организации общественных работ.

4.6 По мере того как предприятия теряют доступ к обширным субсидиям и дотациям и начинают ориентироваться на прибыль (или прекращают деятельность), будут происходить потенциально серьезные нарушения в области тех социальных услуг, которые они ранее оказывали или финансировали. Предприятия финансируют широкий спектр социальных услуг, важность которых для местного населения тем больше, чем более крупным работодателем в данной местности является это предприятие. В России имеется более сотни необоронных предприятий, насчитывающих по 10 000 работников и более. И, по всей видимости, существует еще гораздо большее количество предприятий, играющих эль основных работодателей в местных масштабах (хотя действительное личество "городов при одном предприятии" неизвестно). Ликвидация этих едприятий могла бы повлечь за собой нарушение социальной структуры для стного населения. На сегодняшний день имеется недостаточно фактов, чтобы дположить, что подобные явления уже происходят в широких масштабах, но нительные изменения представляются возможными. (Меняющаяся роль ийских предприятий в сфере социальной защиты отдельно рассматривается аве II.)

4.7 Через достаточно длительное время структурные реформы окажут значительное влияние на эффективное функционирование рынков рабочей силы. В экономике рыночного типа фирмы имеют стимулы к минимизации затрат и эффективному использованию рабочей силы. Гибкая реакция предприятий является ключевым фактором структурной корректировки и создает новый спрос на рабочую силу. Заработки, определяемые рынком, создадут для работников

соответствующие стимулы к работе, получению квалификации и к перемещению между различными предприятиями и районами в поисках лучшего места. Вообще говоря, экономика должна обеспечивать стимулы и гарантии для создания нового бизнеса, учитывая связанный с этим риск. Необходимо добиться более эффективно работающих рынков капитала и реализации пакета реформ по увеличению мобильности рабочей силы, в том числе устранению системы прописки и ограничений, связанных с нехваткой жилья (см. Главу V).

4.8 В настоящей главе обсуждается система оплаты труда (включая роль неденежной помощи) и исследуется эволюция и структура безработицы. (Приложение 2 представляет более полный анализ динамики заработной платы и занятости и поведения предприятий и дает простую модель регулирования отношений между нанимателем и работниками, которая охватывает основные черты). В основном речь идет о государственном секторе. Перемены в управлении и формах собственности, произошедшие в последнее время и становящиеся все более значимыми, в основном не рассматриваются.[1/] Доступ к информации о частном секторе труден, и до сих пор не ясно, соответствуют ли формальные преобразования титулов собственности государственных предприятий реальным переменам в их поведении.

4.9 Настоящая глава основана на трех источниках: официальные данные российского Госкомстата, данные обзора Международной организации труда (МОТ) и нового опроса сорок одной фирмы в Московском и Волжском регионах (ниже упоминаемом как "обзор Банка"). Опрос охватывает случайно выбранные фирмы в 10-ти отраслях экономики, включая торговлю и сферу услуг. Интервью брались в течение двух недель в середине ноября 1992 г. Хотя объем выборки, очевидно, мал и, конечно, не является представительным, он дает полезную проверку более систематизированных данных и предоставляет спектр сведений, недоступных из каких-либо других источников.

Оплата труда

4.10 Заработная плата при советском строе была призвана выполнить невозможную задачу, подобную определению квадратуры круга: играть роль основного критерия эффективности (другими словами, стимулировать работающих) и при этом избегать распределительных эффектов, которые обычно сопровождают систему оплаты, основанную на эффективности труда. Результатом явилась централизованная тарифная система, допускающая лишь ограниченную разницу в оплате в зависимости от квалификации, трудового стажа и других факторов. Ко всем ветвям структуры оплаты труда применялся набор региональных коэффициентов для отражения разницы в местных ценах и условиях работы и для обеспечения притока рабочей силы в приоритетные

[1/] Уже имеются факты широко распространенной приватизации мелких предприятий в сфере розничной торговли (в частности, в Москве) и спонтанной приватизации на государственных предприятиях. Действительно, Аслунд (1992) предполагает, что частный сектор в России, возможно, обеспечивает ныне до 20% занятости.

отрасли.[2] Примерно 75% предприятий практиковали такие денежные доплаты, которые составляли в среднем более 40% суммарных заработков.

4.11 Также имело место все возрастающее использование премий. Размер премиального фонда определялся центральными органами, но в пределах самих предприятий премии распределялись по их собственному усмотрению. В середине 80-х годов премии составляли 17% средней зарплаты по стране и чуть менее 21% в промышленности. Главной базой для начисления премий была производительность трудовых коллективов, а в 15% - 20% случаев выплаты премий были более механически связаны с валовым доходом предприятия. Таким образом, в то время как советская система заработной платы оставалась управляемой из центра, выплаты становились более явно связанными с индивидуальной или коллективной (на уровне фирмы) производительностью.

4.12 Структуру относительных заработных плат отличали некоторые характерные черты. Одна из них состояла в том, что квалификация или ранг имели относительно малое значение. Опрос пятисот предприятий Московской и Ленинградской областей в 1991 году показал, что заработная плата управляющих работников редко превышала заработную плату неквалифицированных рабочих более чем в 2,5 раза (Стендинг, 1992). Опрос Всемирного банка показал, что заработная плата управляющего персонала в третьем квартале 1991 года в среднем редко превышала на 35% заработную плату специалистов и квалифицированных рабочих. В целом, руководители самого нижнего уровня и рабочие, занятые специализированным ручным трудом, оплачивались по меньшей мере не хуже, чем специалисты. Структура дифференциации оплаты, в зависимости от выполняемых функций, остается сглаженной даже с учетом выплат, осуществляемых помимо оклада. Распределение оплаты внутри совместных предприятий и кооперативов было схожим с предприятиями государственного сектора.

4.13 Другой характерной чертой относительной заработной платы было привилегированное положение промышленных рабочих. Приоритетные отрасли, такие как энергетика и, до определенной степени, оборонная отрасль, по уровню зарплаты стояли на верхней ступени. Факторы премиальных выплат увеличивали эту дифференциацию. Тем не менее, разница между отраслями была довольно мала. Действительно, разброс в средней зарплате между отраслями государственного сектора составлял не более 25% в 1985 г. (См. Оксенстиерна, 1990).

4.14 В целом, возрастающая децентрализация в вопросах назначения окладов и возрастающая активность частного сектора была связана с большим разбросом в величине оплаты в зависимости от квалификации и других категорий. Это изменение было следствием явной необходимости стимулировать возрастающие трудовые усилия и более активное управление путем более тесного увязывания заработков с производительностью предприятия. Хотя степень дифференциации не следует преувеличивать, есть некоторые указания на то, что эти сдвиги начали менять прежнюю (существовавшую до 1986 г.) тенденцию к уравниловке.

---

[2] Полное описание этой системы дано в публикации Оксенстиерна (1990). См. также работу Адама (1980).

4.15 Закон о Предприятии, принятый в начале 1988 года, увеличил роль фирмы в распределении премиальных выплат и устранил потолок максимальной заработной платы. Этот закон явно связал заработную плату и премии с финансовыми результатами: доступные суммы непосредственно зависят от валового дохода в случае заработной платы и от остаточного дохода в случае премий. Предполагалось, что фирмы станут самофинансируемыми с заранее определенными и фиксированными на период в пять лет отчислениями в бюджет, и им давалось право определять размеры и структуру штатов, также как и окладов. Закон отвел работникам активную роль в управлении, включая выборы главы фирмы.

Роль льгот, не входящих в заработную плату

4.16 То, что льготы, предоставляемые фирмой помимо зарплаты, являются важным компонентом трудового дохода, было понятно уже давно, но размеры этих льгот были далеко не ясны. Эта проблема приобретает особое значение в свете предложений о том, чтобы местные власти и другие организации взяли на себя социальные программы, ранее выполнявшиеся фирмами. Таким образом, следует перечислить и количественно оценить предоставляемые льготы в качестве первого шага по оценке возможных последствий разорения предприятий.

4.17 *Систематизированные данные.* Систематизированные данные показывают, что денежные льготы, предоставляемые фирмой, составляют по меньшей мере 6.3% суммарного дохода работника.[3/] Данные по регионам выявляют очень незначительные различия в величине доли денежной помощи в доходе. С учетом региональных коэффициентов и надбавок разница между регионами мала как в окладах, так и в объеме льгот на душу населения. Другими словами, региональные различия в суммарных заработках на душу населения в основном объясняются коэффициентами зарплаты.

4.18 Между уровнем зарплаты и уровнем льгот нет прямой зависимости. Так, для промышленности доля льгот находится на среднем уровне по стране, хотя средняя зарплата значительно выше. Если и есть корреляция между заработной платой и льготами, то слабо отрицательная. Разнородные данные позволяют предположить, что различия между отраслями в доле льгот резко возросли с 1991 г. по 1992 г. Есть общий рост доли льгот в суммарном доходе на душу населения, но очевидной связи между относительным уровнем заработной платы и долей льгот нет.

4.19 *Данные опроса.* Список видов льгот, предоставляемых предприятиями, приведен в таблице 4.1.[4/] Значительная часть работающих продолжает иметь право на получение выплат по уходу за детьми, оплачиваемых отпусков и путевок в дома отдыха. Упор делается на дискреционные (используемые по усмотрению)

[3/] Суммарный доход включает зарплату и премии, а также денежную помощь, дивиденды, денежные льготы, оказываемые фирмой и денежную помощь, оказываемую местными властями.

[4/] В Приложении 2 дан более детальный анализ результатов опроса и перечень льгот (Коммандер, Либерман и Емцов 1993).

льготы, а не на предусмотренные законом, такие как льготы матерям.[5] Ясно, что дискреционные льготы варьируются для фирм всех классов. Далее, есть положительная связь между размером фирмы, определяемым по размеру штата, и набором льгот. Отсутствие жилищных программ у некоторых из крупнейших фирм не является характерным. Более масштабные опросы, такие как опрос МОТ среди пятисот фирм, указывают на то, что жилищные программы являются почти определяющей чертой крупных предприятий (см. Стендинд, 1992). Это, по-видимому, свойственно фирмам, являющимся крупнейшими работодателями местного значения и берущими на себя функции местных властей. И, напротив, факты указывают на то, что льготы, предоставляемые относительно малыми фирмами, не могут превышать того, что предоставляют местные власти. Действительно, согласно опросу Банка, затраты фирм местного уровня на жилье, уход за детьми и здравоохранение сравнимы с затратами местных властей только в 10%-30% случаев, в зависимости от функций. Таким образом, следует избегать упрощенного взгляда на относительное значение функций, выполняемых фирмами.

4.20 Такое обширное распределение льгот позволило рабочим, занятым в промышленности, по-прежнему оставаться в относительно привилегированном положении. Льготы, предоставляемые разным группам работников, мало отличались. Существовала значительная конвергенция в наборе льгот, предлагаемых промышленными предприятиями, но временные рабочие редко имели на них право.[6] Наконец, опрос показывает, что и в 1991, и в 1992 годах фонды заработной платы и социального развития, как правило, увеличивались в соответствии с фондом производства.

4.21 *Стоимость затрат на льготы.* Сведений о доле затрат на льготы в затратах фирм на оплату труда мало. Опрос Банка в числе первых дал разумную детальную картину этого аспекта. Фонды заработной платы фирм (включая налог на избыточную заработную плату) составляют примерно половину суммарных затрат на рабочую силу. С учетом премий эта доля увеличивается более, чем до 60%. Остальные затраты на рабочую силу достаточно равномерно распределяются между пенсионным фондом, фондом социального страхования и фондом занятости (отчисления в которые предусмотрены законом) и, в большей степени, социальным фондом. Денежная помощь составляет около 1/3 отчислений из социального фонда (6,3% из 20%). Хотя и имеется значительная разница в относительных и абсолютных величинах между фирмами разного класса и разных отраслей, в целом наблюдается неожиданная устойчивость.

---

[5] Предписываемые законом льготы рассматриваются подробно в Главе II.

[6] Подробнее см. работу Стендинга (1992).

Таблица 4.1 Виды льгот сотрудникам фирм разного размера, ноябрь 1992

	Размер фирмы (по числу занятых)				
	80-350	351-700	701-900	901-1500	>1501
Объем выборки	10	11	10	7	3
Жилье (постоянное)	2	5	8	5	0
Жилье (временное)	1	3	4	3	0
Детские сады	1	5	8	6	2
Дачные участки	3	7	7	6	3
Столовые (субсидированные)	4	6	8	7	2
Поликлиники	2	2	5	5	2
Дома культуры	0	1	3	3	0
Спортивно-оздоровительные услуги	0	0	1	2	0
Санатории	0	6	4	4	1
Продовольственные магазины с дотированными ценами	8	9	7	6	2
Помощь в оплате жилья	0	0	0	1	0
Другие формы жилищной помощи	0	6	4	4	0
Транспортные услуги	3	3	1	3	2
Услуги по уходу за детьми	10	11	9	7	3
Оплачиваемые отпуска	4	8	7	3	0
Выходные пособия	8	10	8	4	3
Путевки в санаторий	8	10	9	6	3

Источник: Данные опроса Всемирного Банка

4.22 В предоставляемых льготах произошли относительно ограниченные изменения (см. Вставку 4.1). Едва ли четверть фирм, опрошенных Всемирным банком, отменила какие-либо льготы, и в половине случаев это были жилищные программы. 60% фирм, имевших жилищные программы, намеревались передать свой жилой фонд местным властям.[7] Выяснение вопросов об относительных приоритетах различных льгот дало смешанные результаты. Заметно выделяются жилищные льготы, а количество фирм, готовящихся отказаться от них как в первую, так и в последнюю очередь, одинаково. Работающие однозначно отдавали предпочтение сохранению жилищных льгот. Жилищные льготы, как правило, составляют наибольшую долю в явных и неявных затратах фирм (при контроле над квартплатой) и наибольший текущий и ожидаемый доход для проживающих при имеющейся нехватке жилья и ограничениях на передвижение. (Тема жилья, предоставляемого предприятиями и дальнейшие результаты опроса более глубоко исследованы в Главе V).

[7] Юридический статус жилья, предоставляемого предприятием, совершенно не ясен (см.Главу V).

Вставка 4.1 Льготы и крупная фирма: пример ЦАГИ

ЦАГИ, или Центральный Аэро и Гидродинамический Институт, - характерный пример крупной фирмы советского типа: основной работодатель местного значения с обширной программой льгот и значительной опорой на бюджетные поступления. Будучи расположена в г. Жуковском 40 км от Москвы, фирма концентрирует усилия на исследованиях и разработках в области аэродинамики. Все российские летательные аппараты тестируются и частично разрабатываются в ЦАГИ. В компании занято более 10 000 человек в городе с населением менее 30 000 и малым числом каких-либо других мест для трудоустройства. Высокая степень горизонтальной и вертикальной интеграции обязательно выражается в очень разнородной по своему составу рабочей силе с ядром, однако, в виде высококвалифицированного научного персонала, имевшего относительно высокую в прошлом зарплату. Последнее уже не имеет места, так как проблемы с поступлениями из других частей СНГ, шоковое повышение цен на энергоносители, (учитывая высокую энергоемкость работ) и значительное сомнение в жизнеспособности российской авиационной промышленности подорвали способность фирмы платить работникам и выполнять повышенные обязательства.

Результатом резкого спада производства в 1992 году стало некоторое ограниченное сокращение числа работающих: ушло около 5% работников при использовании мер по стимулированию дальнейших добровольных увольнений. Еще 25% работников, в основном неквалифицированный и малоквалифицированный персонал, были переведены на минимальную зарплату с низкими требованиями к их работе. Почти все из поставленных на минимальную заработную плату - женщины, что можно отнести как на счет дискриминации, так и на счет низкого статуса женского труда. Фактически, фирма обеспечивает пособие по безработице около четверти своей рабочей силы. В то же время произошла явная дифференциация заработной платы в отдельных подразделениях в ходе усилий фирмы по установлению надлежащего распределения доходов, в частности, с учетом внешних договоров на уровне подразделений. Хотя выводы делать рано, похоже, что руководители жизнеспособных подразделений пытаютс провести некую форму приватизации. В числе прочих следствий это выражает в нежелании поддерживать прежнюю программу социальных льгот предпри я. Льготы, предоставляемые фирмой, очень важны и составляли более 8% суммарны атрат в 1991 году. Они включали в себя обеспечение условий для ухода за детьми (1 ских садов), 185 многоквартирных домов (и еще два строятся), два 14-ти и 16-ти эта их многоквартирных дома достроены в 1992 году, земельные участки для строительс дач, кинотеатр, дом отдыха, медицинский центр, столовые и кафетерии с дотирова м питанием, а также другие льготы (в конце 1991 года ЦАГИ также обеспечива ботников непосредственно распределяемыми продуктами питания). Фирма такж беспечивала своих сотрудников основной частью товаров народного потребления. артплата строго регулировалась (составляя, по-прежнему, в ноябре 1992 года 16 копее квадратный метр), а квартиросъемщик необязательно в то же время был работник фирмы. Неудивительно, что средства жилищного фонда истощились, что вызвало зн тельное перекрестное субсидирование.

Необходимость сокращения затрат привела к явным переменам в поведении. бсидии были урезаны, а выплата некоторых других льгот, таких как выходные собия, была приостановлена. Но фирма значительно ускорила жилищное оительство и отдает явное предпочтение жилью. Эта программа предназначена в овном для сотрудников и предусматривает некоторые способы участия работников.

Вставка 4.1 (Продолжение)

В то время как финансирование идет в первую очередь из бюджета социального развития фирмы, значительная часть строительства выполняется сторонними подрядчиками, а завершается собственными сотрудниками ЦАГИ. Последнее стимулируется гарантированным получением квартир. Сторонние инвесторы обеспечивают начальное финансирование в размере 50% с правом частичного заселения построенных или отремонтированных площадей. Прибыль идет на обеспечение работников ЦАГИ жильем и финансирование дополнительных строительных проектов. В настоящее время продажа одной квартиры окупает строительство четырех новых квартир. Прибыль от продажи жилья и плата за коммерческую аренду (ныне покрывающую 10% расходов на создание и сохранение всего жилищного фонда) все более помогают субсидировать другие социальные льготы предприятия.

Структура трудовых доходов и последние тенденции

4.23 Более исчерпывающее измерение трудовых доходов выражается в премиальных выплатах, выплатах из социального фонда и расходах на зарплату из фонда социального страхования, освобожденных от налогов. Имеется явная изменчивость в распределении трудового дохода по этим компонентам. Доля чистой заработной платы демонстрирует значительное квартальное изменение для предприятий всех размеров, будучи при этом более устойчивой по измерениям за целый год. Затраты из социального фонда также отмечены весьма сильным непостоянством от квартала к кварталу, но за год остаются устойчивыми. Выплаты из социального фонда составляют более четверти трудового дохода по всем респондентам опроса Банка, и эта доля, как правило, положительно коррелирует с размером фирмы. Эти цифры несколько ниже реальной величины неденежных льгот, так как они основаны только на текущих финансовых потоках и не учитывают капитальные и амортизационнае затраты. Далее, произошло резкое возрастание в ассигнованиях социального фонда крупнейшими фирмами в 1992 г. Социальный фонд составлял в третьем квартале 1992 года более половины трудового дохода для этих фирм. Это подтверждает впечатление о том, что некоторые фирмы избежали контроля заработной платы, частично увеличивая компенсацию за труд посредством предоставления льгот. Действительно, в ответ на высокий месячный рост цен фирмы старались компенсировать это не только установлением явной зависимости между зарплатой и изменение цен, но и увеличением льгот, что помогает поддерживать реальный уровень потребления.[8/]

4.24 Что касается дохода, то здесь наблюдается значительная устойчивость в уровнях и относительных долях различных компонентов. Зарплата составляет примерно 50% суммарного трудового дохода, а с учетом премиальных выплат до 65%. Таким образом, похоже, что льготы, будучи отделены от обычной заработной платы или вознаграждения за дополнительные усилия, составляют приблизительно 35% трудового дохода в текущих ценах.

[8/] 60% фирм-респондентов опроса Всемирного Банка в ответ на вопрос, как они защищали работников от роста цен, указывали на индексацию заработной платы, а 40% на индексацию и увеличение социальных программ и объема предоставляемых льгот.

4.25 Дополнительные льготы (помимо зарплаты) составляют до 20% затрат фирм на рабочую силу, зарплата и премии - 60%, а обязательные отчисления от фонда оплаты труда - 20%. В целом, эти пропорции были весьма устойчивы, хотя есть свидетельства, что некоторые фирмы старались избежать контроля зарплаты, переходя на более высокие отчисления на льготы. Очевидно, более точные данные можно было бы получить, оценив стоимость льгот по объективно обусловленным (теневым) ценам. При изменчивости цен и неопределенности уровней установления основных цен, эта задача в данный момент не ставится.

4.26 Эти действия фирм, однако, следует учесть в перспективе. Составляя от 35% до 40% фонда заработной платы, суммарная стоимость всех социальных услуг, предоставляемых типичным российским предприятием, в общих чертах сравнима с тем, что наблюдается во многих индустриально развитых странах, где льготы, предоставленные работодателем, могут включать общественную жизнь, здравоохранение, страховку на случай потери трудоспособности, пенсию и выходные пособия, оплату детских дошкольных учреждений и т.д. Доля дополнительных льгот в суммарных затратах на труд составляла в среднем примерно 30% в странах ОЭСР в 1966-1981 гг., колеблясь от 25% до 40%. В США в 1991 году стоимость добровольно предоставляемых льгот достигала от 25% до 35% от фондов оплаты труда в частном секторе, а обязательные льготы составляли еще примерно 10%.

4.27 *Динамика заработной платы с 1991 г.* Определить последние изменения реальных заработков трудно. Очевидная проблема измерения в условиях финансовых ограничений и дефицита товаров еще более усложнилась из-за недостатка наличности в 1992 году. Эти факты делают определение реальной зарплаты поч[illegible] невозможным. Кроме того, распространение практики перевода рабочих и слу[illegible]щих на вынужденно укороченную рабочую неделю и направления их в неоплачи[illegible]мые отпуска сократили действительные номинальные размеры зарплаты. Эт[illegible]вления параллельно с резким падением использования мощностей, ко[illegible]но, сокращают реальные выплаты. С другой стороны, в совокупной зар[illegible]ге не учитывалась занятость на втором месте работы. Доля занятых на [illegible]тных и получастных предприятиях резко возросла. Широкомасшта[illegible]е обследование, проведенное в середине 1993 года, показало, что у около 22% [illegible]нятых местом основной работы является получастная фирма.

4.28 На первый [illegible]яд, официальные данные по заработной плате показывают рост реальных за[illegible]тков в ряде отраслей в 1991 году. Если не принимать во внимание иллюзо[illegible]сть номинальных денежных сумм и продолжающийся дефицит товаров, то [illegible]ожно сказать, что достигнув вершины в декабре 1991 года, реальная заработная [illegible]лата была примерно на 50% выше, чем в январе 1991 года, в два раза выше [illegible]ровня января 1988 года, когда вступил в силу Закон о предприятии. Однак[illegible], дефицит наличности и товаров делает проблематичным [illegible]внение данных разного времени.

За подъемом реальной заработной платы последовало резкое ее падение в [illegible]вом квартале 1992 года, составившее более 55% по отношению к концу 1991 [illegible]. Спад оказывается еще бóльшим - около 75% при измерении средней [illegible]латы промышленного сектора. Есть некоторые слабо выраженные признаки [illegible]бновившегося медленного движения вверх (см. рис. 4.1.). Но к маю 1993 года

уровень реальных зарплат в гос. секторе и промышленности был на 20% ниже, чем в первой половине 1991 года.

4.30 Номинальная заработная плата значительно меняется в зависимости от региона. Даже после поправки величины заработной платы на региональные розничные цены остаются существенный разброс и нестабильность. Коэффициент вариации (между регионами) оставался высоким - около 0.5 - и в 1992 и в 1993 году. Разница в динамике зарплат по регионам, по-видимому, вызвана скорее разными требованиями в отношении размеров номинальной зарплаты, чем различиями в темпах инфляции. Исследование эволюции заработной платы в регионах позволяет рассматривать в качестве причины нетривиальные различия в региональных уровнях цен и систему коэффициентов заработной платы, примененную к основной зарплате. В силу организационных причин региональные данные оказываются более надежными.

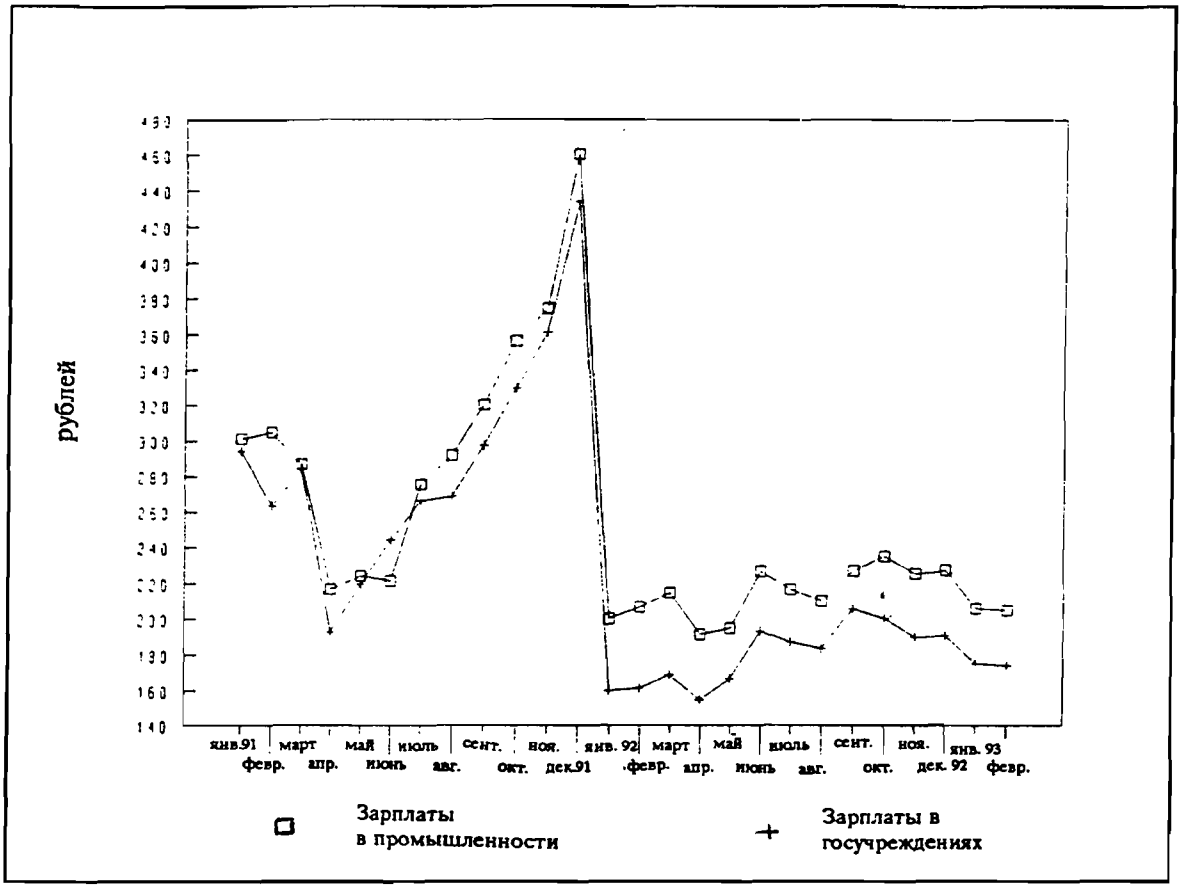
4.31 Общая картина такова: спад в реальной зарплате, связанный с ценовым шоком в январе 1992 года, впоследствии во многом был повернут вспять. Это заключение справедливо для большинства секторов, хотя имеющаяся на данный момент статистика не дает адекватной картины положения в частном секторе. Обзор МОТ сообщает, что спад реальной заработной платы в частном секторе чуть меньше, чем в государственном. Официальные данные по частному сектору, кооперативам и совместным предприятиям указывают на падение зарплаты в начале 1991 года, превышающее наблюдавшееся в государственном секторе и продолжавшееся до середины 1992 года. Картина запутана, в частности, из-за быстрого и неоднозначного преобразования титула собственности фирм, происходящего в этот период. В тех отраслях, где рост зарплаты в 1991 году превышал средний уровень, эта тенденция сохранилась, в то время как более низкий рост зарплаты был характерен для традиционно низкооплачиваемых отраслей.

4.32 *Тенденции в относительной зарплате по промышленному сектору.* Относительные зарплаты в отраслях с 1991 года до конца 1993 года менялись очень слабо, показывая сохраняющееся значение административных факторов в системе назначения заработной платы. Опрос Банка выявил, что более, чем в 80% случаев заработная плата по-прежнему устанавливалась административными методами, а не путем соглашений, что указывает на сохраняющуюся де факто роль тарифной структуры формирования заработной платы.

4.33 Имеются разрозненные сведения о том, что разница в заработной плате увеличилась в пользу групп организованных работников (в большинстве, но не исключительно, "синеворотничковых") и что процесс отражает в большей степени относительные лучшие способности добиваться выполнения своих требований, чем какую-либо явную связь заработной платы с изменением производительности (Коммандер и Емцов, 1992). Работники добывающей и энергетической отраслей увеличили свою заработную плату как по сравнению с промышленностью в целом, так и по сравнению с квалифицированными и профессиональными работниками. В то время как определенные группы организованных работников утвердились как лидеры по заработной плате, в остальном этот процесс менее ясен. Опрос Банка дал неоднозначные сведения об изменениях в соотношениях заработной платы. В то время как более двух пятых крупных фирм сообщили о

росте различий в заработной плате, точно такая же часть сообщила об отсутствии изменений. Оставшиеся 17% сообщили об уменьшении неравномерности начисления заработной платы в 1992 году. Среди фирм, сообщивших о росте различий в заработной плате, большинство приписали этот рост скорее рыночным факторам, чем, скажем, каким-либо явным связям с уровнями заработной платы в частном секторе или с ценами.

Рисунок 4.1 Россия: реальные зарплаты в государственном секторе и промышленности (в ценах декабря 1990 года)

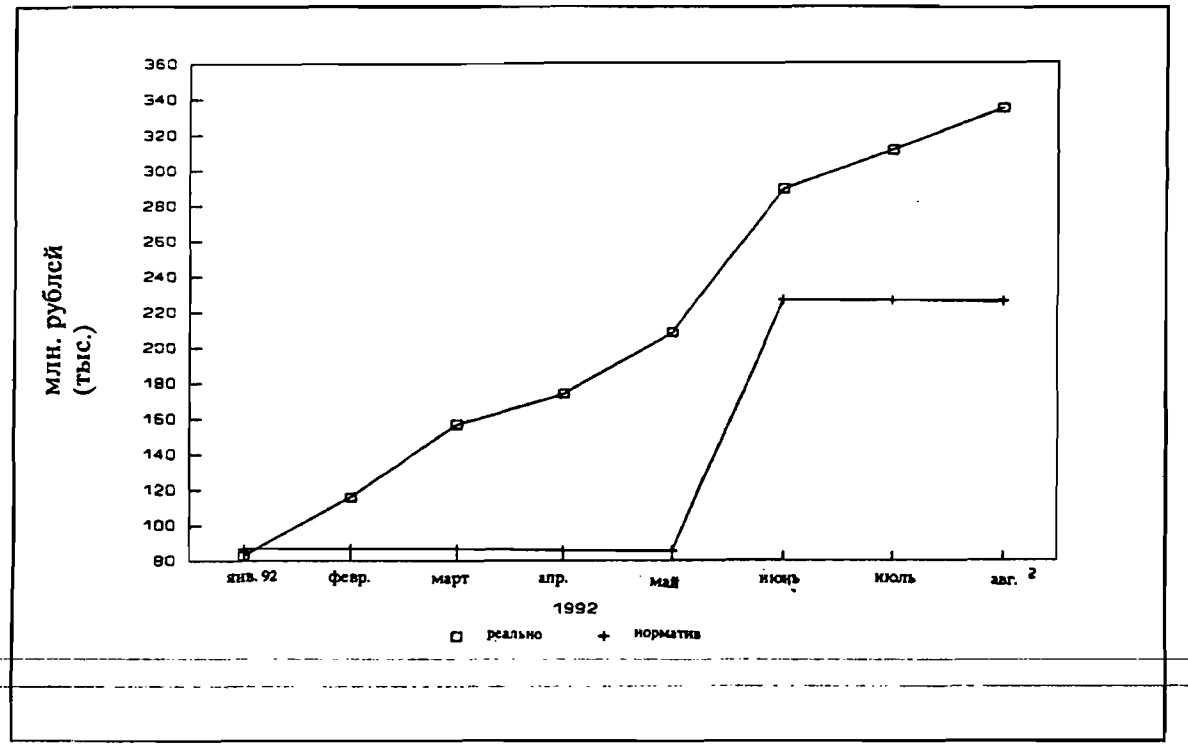


4.34 Для предприятий, обследованных Банком, фактическая эволюция зарплаты от третьего квартала 1991 года к третьему кварталу 1992 года демонстрирует значительное сближение темпов роста для разных категорий работников. Единственной явно проигрывающей группой (по относительной зарплате) являются профессионалы, такие, например, как инженеры, но сдвиг в относительных цифрах невелик. В то же время ясно, что изменение заработной платы на верхних этажах управленческой структуры (для наиболее хорошо оплачиваемых руководителей) значительно выше, особенно в крупнейших фирмах. Различия в пределах функциональных категорий также увеличились, и вновь в отношении руководителей высокого ранга. В целом это позволяет предположить, что торможение, вызванное прежней тарифной системой, начинает отступать,

даже при том, что процесс пока остается (на ноябрь 1992 года) несколько заторможенным.

4.35 *Ограничения на уровень зарплаты.* В 1992 году контроль зарплаты в основном прекратился, как явный, так и неявный, поскольку сокращения в доходах фирм соответственно затронули государственный бюджет. Тем не менее, имело место частичное сохранение исходных положений и соотношений прежней системы заработной платы. В 1992 году зарплата, по-видимому, должна была стать опорой планируемой стабилизации, так как выплаты, превышающие минимальную величину заработной платы, облагались налогом в той же степени, как и прибыль (32%). В 1993 году этот налог возрос до 50%, а подоходный налог с предприятий был уменьшен. Рисунок 4.2 дает оценки норминуемой (здесь в 4 раза превышающей минимальную) зарплаты и фактических выплат с января по август 1992 года. Очевидный вывод состоит в том, что ограничение уровня заработной платы было слабым и не могло сдержать ее рост. Во всех месяцах, кроме января, фактический общий размер заработной платы превысил уровень нормы на значительную величину. Отношение фактической заработной платы к норме составляло в среднем 1,6 в течение первых восьми месяцев 1992 года.

Рисунок 4.2 Россия: фактический и нормативный фонд заработной платы, январь - август 1992 года



Занятость

Дореформенная ситуация

4.36 Уровни занятости были высокими при всех социалистических режимах, в частности, из-за юридических ограничений на незанятость в производстве. При этом процент работающих женщин был поразительно высок, составляя в 1987 году, возможно, около 85%. Высокий уровень занятости пенсионеров (по оценкам, от 30% до 35%) в начале восьмидесятых годов стимулировался тем, что пенсионные права могли сохраняться и накапливаться параллельно с полным или частичным трудоустройством (см. Главу II).

4.37 Квалификация рабочей силы высока. Жители России могут гордиться высокими достижениями в области образования, здесь средний период обучения составляет 11,1 лет (в Японии 10,4, в Норвегии 9,6). Среднее образование распространено шире, чем в США. Россия имеет одну из наиболее развитых систем образования, включающую более сотни институтов повышения квалификации специалистов.

4.38 Работающие женщины высоко образованы: 47% женщин имеют законченное высшее и среднее специальное или техническое образование (у мужчин 34%) (см. Приложение 1, таблица A1.8). Женщины специализируются в определенных областях, включающих экономику, юриспруденцию, образование и медицину, традиционно считающихся непрестижными. Определенные факторы заставляют женщин выбирать работу "белых воротничков". Женщины имеют более высокую квалификацию при малой оплате. Высшее образование необходимо женщине для достижения уровня заработной платы, сравнимого с тем, что имеют менее квалифицированные мужчины. Для женщин рабочий день, совместимый с семейной жизнью, и приятная обстановка на работе - важные факторы при выборе работы.

4.39 Структура занятости в промышленности была и остается довольно специфичной. Сильный сдвиг в сторону неквалифицированного и ручного труда отражает уровень технологии производства и стратегию экстенсивного развития, принятую в прежний период. Высокая степень концентрации промышленности породила крупные фирмы с высокой средней занятостью. Акцент на тяжелую промышленность и оборонное производство создал систему распределения ·абочей силы, значительно отличающуюся от той, что присуща индустриальной ыночной экономике. Сфера услуг была в зачаточном состоянии например, ›рговля и связь обеспечивали менее 9% занятости в 1985 году. Явная безработица ıла низкой (хотя, согласно оценкам, к 1990 году стала широко распространяться). ›икционная" безработица в разное время, по оценкам, составляла от 0.6% до % совокупной рабочей силы в 1980-х годах. Значительное превышение ичества вакансий над количеством ищущих работу (до 1991 года) и явное кение количества квалифицированных работников указывает на серьезные лемы перекоса, связанного в основном с системой образования и подготовки авилами принудительного распределения специалистов.[9]

[9] Г ее полно эта тема рассматривается у Оксенстиерна, 1990, стр. 215 и ниже.

4.40 Текучесть кадров была довольно высока и в промышленности составляла в среднем 14% с 1988 по 1991 гг. Устойчивость явного дефицита квалифицированных и технологически грамотных работников вызывала текучесть, т.к. эти работники стремились к относительно более высокой заработной плате. Постоянный высокий спрос на технических работников вызван определенными факторами или нуждами технологии. Удивительно, что в 1991 году текучесть оставалась на высоком уровне: более 15% в промышленности Московской и Санкт-Петербургской областей. Явные меры по сокращению текучести, такие как обеспечение жильем, имели своим результатом достаточно локализованные виды текучести кадров. Поскольку жилье, предоставленное предприятием, оставалось в собственности жильцов даже при уходе с фирмы, работники могли переходить из фирмы в фирму, не покидая при этом место проживания.

Последние изменения в занятости

4.41 Сокращение занятости наблюдалось в 1986-1987гг. еще до попыток всеобъемлющего реформирования. Рисунок 4.3 показывает, что суммарная занятость в промышленности в 1991 году была примерно на 8% ниже своего максимального значения 1986 года. Эта тенденция имеет место для всех отраслей, кроме строительства. Спад в основном связан с принятием Закона о Предприятии и системой установки заработной платы, ставшей возможной при этой реформе. Увеличившаяся децентрализация в установлении зарплаты в сочетании с явным налогом на зарплату создала предпосылки для сокращения числа работающих и усилила перелив трудовых ресурсов, обусловленный относительной разницей в заработной плате. Принудительные увольнения в основном касались непроизводственных работников, в частности женщин. В целом, основная масса увольнений пришлась на бюджетную сферу, а не на промышленность. Это также объясняет высокую долю женщин и конторских работников в общем числе безработных (см. пар. 4.57 и 4.59).

4.42 В то же время неожиданным является то, что при резком спаде производства спад занятости после 1991 г. был явно ограничен в размерах - как во всем государственном секторе, так и в промышленности. Суммарная занятость в государственном секторе упала за период с января 1991 года по январь 1992 года менее, чем на 3.5%, а с января по август 1992 года на 1.3%. За тот же период ВВП сократился на 30%. Падение занятости в промышленности шло еще медленнее: менее чем 3%, а с января по июнь 1992 года 0.5%. Количество случаев работы неполный рабочий день также возросло в 1992 году (в промышленности, по оценкам, на 5-6%).

4.43 Фирмы могут реагировать на падение спроса на продукцию иными способами, нежели прямыми увольнениями. С июня 1992 года важным явлением стало увеличение количества работников с сокращенным режимом работы или находящихся в вынужденных отпусках. Обследование Госкомстата в августе 1992 года, охватившее 3 000 промышленных предприятий, показало, что многие фирмы перевели часть своей рабочей силы на сокращенный режим работы или в неоплачиваемый отпуск, а с июля 1992 года доля таких работников удвоилась. Около 13% работников находились в вынужденном отпуске (как правило 3 месяца без оплаты), и 16% имели сокращенную рабочую неделю; почти каждый четвертый работник испытал на себе те или другие меры. Другие свидетельства

позволяют предположить, что в значительном числе государственных фирм руководство утратило эффективный контроль над дисциплиной труда[10], что также отрицательно сказалось на производительности.

4.44 Политика фирм, отдающая предпочтение неоплачиваемым отпускам или сокращенному режиму работы, согласуется с общим нежеланием идти на увольнения. Эта политика стимулирует активный поиск работы за счет значительного сокращения заработной платы и времени, проводимого на основном месте работы. В то же время опрос Банка не установил, что этот процесс стал всеобщим. Были сведения о том, что практика вынужденных отпусков и сокращенного режима работы расширилась за 1992 год, но что в третьем квартале 1992 года менее 35% фирм сообщили о применении вынужденных отпусков, а 17% о сокращенном рабочем дне. В сумме, менее 5% всех работников фирм-респондентов находились в продолжительных вынужденных отпусках, около 90% из которых были люди, работающие в машиностроении и легкой промышленности. Еще 5% работников, как сообщалось, работали по сокращенному графику, хотя 70 % из них были из одной фирмы. К сожалению, данные относительно сокращенного режима работы и неоплачиваемых отпусков являются неполными.

4.45 Данные о занятости в регионах в 1992 году демонстрируют рост неравномерности. В Северо-Западном регионе, включая Санкт-Петербург и Калининградскую область, в которой преобладает оборонная ориентация, произошло сокращение занятости примерно на 5%. Значительное сокращение занятости в Северо-Западном регионе, по-видимому, вызвано спадом оборонного производства. Но в целом по стране это не является закономерностью. В других оборонно-ориентированных регионах, таких как Урал, не было крупных спадов занятости, несмотря на невероятные сообщения о гигантских сокращениях производства. В Новосибирской и Саратовской областях, где оборонная отрасль составляла около 47% (по количеству рабочих мест) от уровня 1991 года, не наблюдалось тенденций к значительному спаду занятости.

4.46 В то время как в государственном секторе мы видим постепенное сокращение занятости и высокую степень текучести рабочей силы между фирмами, в частном и кооперативном секторах, где можно было бы ожидать создания рабочих мест, картина менее ясна. Неопределенность вызвана широко распространенным пересмотром титулов собственности, происходившим в последние два года.[11] Официальные данные по кооперативам показывают 40%-ое сокращение занятости от января к июлю 1992 года, в то время как занятость в частных фирмах возросла примерно на 10%. При всем этом суммарная занятость в этих секторах составляла в середине 1992 года не более 3% от общей занятости. А относительно высокая доля частично занятых 16% в

---

[10] Хотя это и не выражается в увеличении числа просьб об оплате бюллетеней - этого проверенного временем способа уклонения от работы.

[11] Опрос МОТ выявил, что 27% предприятий классифицируются как арендные (на 55% государственные и на 18% -частные), но с точки зрения экономического поведения разница не очень значительна. Государственный сектор, возможно, быстро сокращается (по данным опроса, на 8% от сентября 1991 года до июня 1992 года), но в основном за счет смены формы собственности.

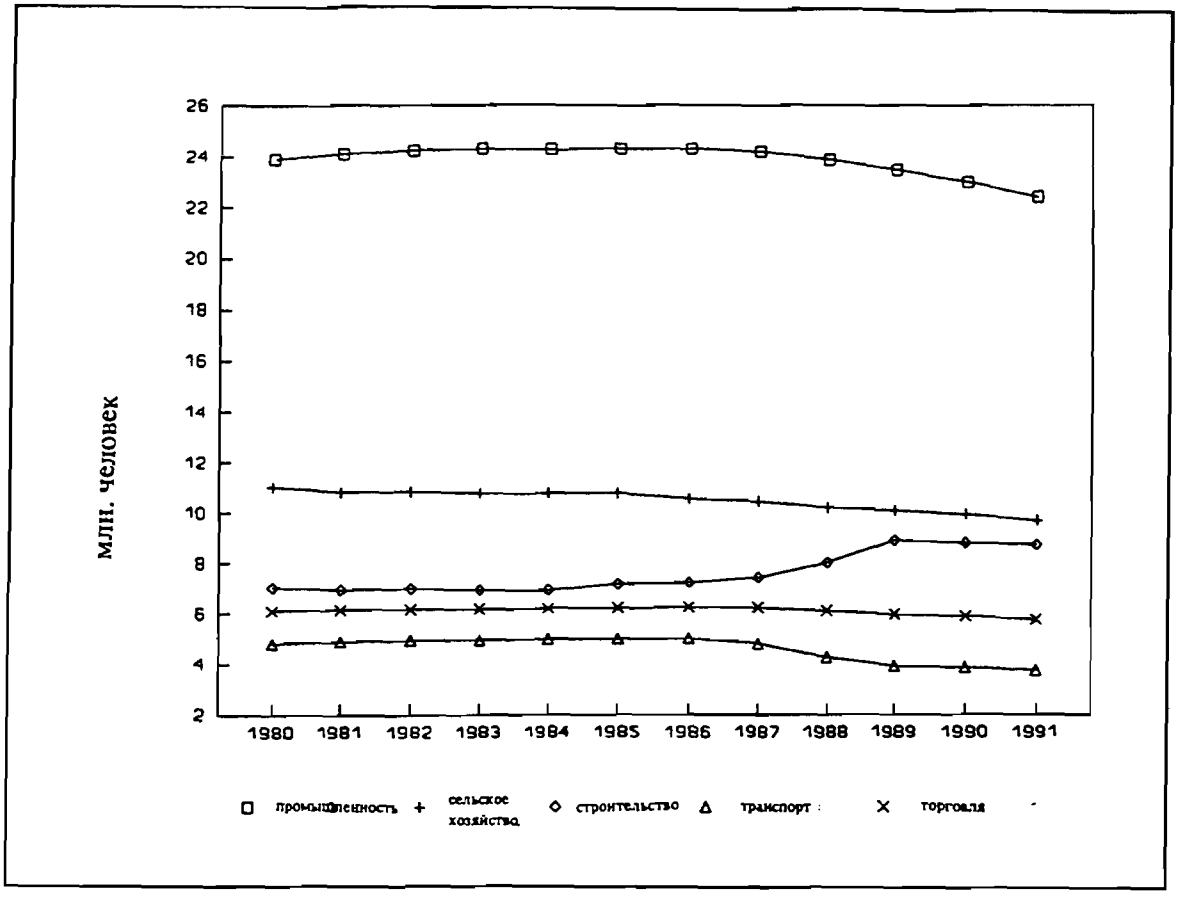
сравнении с 4% по всей экономике в среднем позволяет предположить, что многие из этих фирм являются мелкими. Тем не менее, вероятно, что официальные данные значительно недооценивают занятость в частном секторе.

4.47 *Изменение занятости: данные по фирмам.* Данные полезны для контроля официальных данных по государственному сектору, которые подвержены неточностям (частично из-за развала системы отчетности и представления информации). Действия в области занятости могут быть исследованы с использованием опроса Всемирного банка, а также информации МОТ. Данные опроса Банка дают поразительные результаты: а) высокий уровень текучести рабочей силы; б) низкий уровень недобровольных увольнений во всех отраслях и фирмах любых размеров; в) значительный уровень найма новых работников, в основном для замены ушедших и, следовательно, г) в целом низкий уровень снижения занятости в 1992 году.

4.48 Рост числа увольнений в 1991 и 1992 годах не отражает принципиальных изменений в поведении фирм. Недостаточная устойчивость связи между изменениями в занятости и объемами продаж (и, неявно, объемами производства) указывает на всеобщий, но слабый процесс высвобождения рабочей силы и ее потоков, вызванных изменениями в политике занятости и установления заработной платы. Это свидетельствует о том, что высокая степень текучести кадров по-прежнему обусловливается добровольным покиданием места работы. Сходную картину дают данные МОТ. Основной причиной принудительных увольнений остаются административные нарушения, а не текущий или прогнозируемый объем производства или спроса. Падение спроса на продукцию фирм менее чем в 3% случаев указывается в качестве причины сокращений. Таким образом, данные опроса показывают, что преобладали увольнения по инициативе работников, мотивируемые изменениями относительной заработной платы. Данные позволяют предположить, что принудительные увольнения в основном касались конторских служащих, лиц неквалифицированного ручного труда и, в меньшей степени, временно нанятых.[12/]

[12/] Отметим, что временно нанятые составляли в 1991 году менее 1% от общего числа занятых в промышленности.

Рисунок 4.3 Россия: занятость по секторам экономики, 1980 - 1991



4.49 Хотя подавляющее большинство фирм сообщает об излишних трудовых ресурсах в целом (см. пар. 4.3), они отмечают нехватку квалифицированных работников ручного труда. Таким образом, преобладание увольнений по инициативе работников связано с назначением принудительных отпусков, так же как и с перегруженностью кадрами. Эта картина отражает устойчивость целей предприятий и подтверждает точку зрения, состоящую в том, что на макропроцессы влияли в основном организационные потрясения в масштабах страны, а не перестройка на уровне фирм.

4.50 Можно было бы ожидать наличия связи между изменениями в объемах производства и занятости и относительными ценами на внутреннем рынке. Простая схема равновесия предполагала бы положительную связь между ними, как индикатор изменения спроса. Отрицательная связь предполагала бы наличие изменения предложения. Но предварительные оценки взаимозависимости объемов производства и занятости, так же как и изменений в объемах производства и занятости с относительными оценками на отраслевом и региональном уровне, дают неоднозначные результаты. Связь между объемом производства и занятостью практически отсутствует, хотя на уровне регионов данные обнаруживают слабую корреляцию. Более явной представляется связь изменений объемов производства (на уровне отраслей) с относительными ценами. Связь между отношением изменений объемов производства отрасли к объему

производства в промышленности с изменениями относительных отраслевых цен является ясной и устойчивой для большинства отраслей. Особенно очевидна эта связь для легкой промышленности и машиностроения, испытывающих самый сильный относительный спад в производстве и ценах. Это в определенной степени подтверждает структурные измерения падения производства, но в той же мере не дает достаточного свидетельства того, что это систематически влияет на изменение занятости. И снова, есть свидетельства значительной устойчивости в отношении занятости.

4.51 Корреляция между спадом занятости и падением относительной заработной платы может быть получена на основе анализа динамики и отношений реальной заработной платы. В то время как заработная плата в "экспериментальных" регионах (например, Крайний Север) остается равномерно повышенной с коэффициентами 1.5-2.0, заработная плата в Северо-Западном и Центральном регионах - зонах с максимальной потерей рабочих мест - падала по отношению к средненациональному уровню в начале и середине 1992 года. Это подтверждается и опросом МОТ, проведенным в июне 1992 года, согласно которому в фирмах с наибольшим сокращением числа рабочих мест зарплата, как правило, ниже (см. Стендинг 1992). Больше всего проигрывают в заработной плате инженерные работники, которые также приняли на себя и основную тяжесть сокращений в промышленности. Это может указывать на появление слабой, но устойчивой связи между заработной платой и занятостью на региональных рынках труда.

4.52 Главное впечатление, которое производит ситуация с занятостью, это впечатление значительной инерции. Анализ указывает на отсутствие устойчивой связи между изменениями объемов продаж и занятости, между изменениями объема производства и занятости, и между производством, занятостью и относительными ценами. Это позволяет предположить, что ситуация в области занятости определяется в основном крупными потоками рабочей силы, обусловленными изменениями относительной заработной платы, которые, в свою очередь, стали результатом ослабления централизованного контроля. Использованные данные не позволяют определить новое место работы уволенных, но информация по характеристикам тех, кто был уволен в 1991 году, позволяет предположить, что сокращение рабочей силы не было в этих случаях преобладающим мотивом увольнений.

4.53 *Раздутость штатов.* Относительно мягкий спад в занятости по отношению к спаду производства в промышленности особенно удивителен, если принять во внимание широкое и продолжающееся перенасыщение штатов. Почти 2/3 огромных фирм сообщили о чрезмерной занятости в третьем квартале 1992 года. Излишек занятости был довольно равномерно распределен по фирмам всех размеров и отраслей: от 8% до 14% текущего уровня занятости, кроме крупнейших фирм, где, по оценкам, он составлял менее 1%.

4.54 Можно было бы ожидать, что организационные факторы, касающиеся сокращений, или наличие профсоюзов, будут препятствовать принудительным

увольнениям.[13] Профсоюзы есть на большинстве предприятий, но их роль по защите прав трудящихся ничтожно мала. Только в 10% случаев при наличии излишка рабочей силы сообщалось об ограничениях на увольнения или протесте работников, как о сколько-либо значительных факторах в решениях по кадровым вопросам.

4.55 Накопление рабочей силы можно отнести за счет комбинации нескольких факторов, включая технологию производства и явное желание обеспечить минимальную заработную плату в пределах фирмы. Почти в 2/3 случаев фирмы мотивировали накопление рабочей силы ожиданием того, что производство скоро возрастет. В 25% случаев аргументация состояла в том, что такие работники не являются значительным финансовым бременем для фирмы. Данные опросов показывают, что некоторые фирмы, в частности в машиностроении и легкой промышленности, стали переводить часть работников на минимальную зарплату (или близкую к ней) с предъявлением минимальных требований к ним. В целом, 4.5% работников опрошенных фирм получали минимальную зарплату (13% в машиностроении и 9% в легкой промышленности). Это можно рассматривать как рациональную реакцию со стороны фирм: если учесть стоимость полученных льгот (в первую очередь жилья), то в сравнении с ней стоимость сохранения рабочего места с переводом на минимальную заработную плату выигрывает по сравнению с увольнением. В случае аэродинамической конструкторской фирмы около четверти из 10 000 работающих (в первую очередь неквалифицированные) были переведены на минимальную зарплату (см. Вставку 4.1). Это составляет выплату де факто пособий по безработице с той лишь разницей, что работники продолжают иметь доступ к льготам, предоставляемым фирмой. Приняв в качестве предположения приблизительное распределение зарплат в суммарных затратах фирм на оплату труда и учитывая постоянный доступ к льготам (помимо зарплаты), получим, что переход к минимальной заработной плате по[illegible]олит предприятиям сэкономить по меньшей мере 45% затрат в среднем на каждого работника.

Безработица

56 Страх перед массовой безработицей в России постоянно влияет на [illegible]литические решения. Это беспокойство усиливается общим кризисом [illegible]оизводства и пониманием того, что структурные изменения скорее всего [illegible]зовут значительное сокращение числа рабочих мест, лишь частично [illegible]пенсируемое их созданием в растущих секторах. До сих пор, хотя изменения [illegible]зработице по абсолютной величине были значительными, ее база была очень [illegible]а. Среди фирм с 1991 года явно преобладала стратегия, не приводящая к [illegible]номасштабным сокращениям. Далее, текучесть кадров оставалась высокой, [illegible]реди увольнений в 1991 году преобладали добровольные уходы с работы. [illegible]ительно то, что эта картина практически не изменялась по крайней мере до [illegible] 1993 года. Произошедшие корректировки были в основном обусловлены

[13] [illegible]ения об увольнениях принимались администрацией без постороннего участия в 60% [illegible] администрацией совместно с профсоюзами в 15% случаев и Советом предприятия в [illegible]хся 15%. Профсоюзы протестовали против увольнений в половине случаев, но в [illegible]третьем случае значительного противодействия оказано не было.

заработными платами (и, возможно, льготами), с малыми изменениями в политическом отношении.

4.57 Удивительной особенностью является высокий образовательный уровень безработных. Безработица имеет перекос в сторону квалифицированного труда, и более чем половина зарегистрированных безработных имеют среднее, специальное и высшее образование. Среди женщин эта доля возрастает до 2/3. 30% зарегистрированных безработных в январе 1992 года имели высшее образование, а всего среди работающего населения эта доля составляет 15%. Вакансии на новых местах в основном относятся к работе для "синих воротничков" мужской (например, механики и строители) или предпочтительно мужской. Когда безработица будет определяться закрытием заводов, ожидается, что она в значительной степени затронет тяжелую и оборонную промышленность, и структура безработицы сдвинется в сторону "синих воротничков". Тем не менее, скорее всего, образовательный уровень безработных останется выше, чем в других странах, в частности, среди безработных будет высока доля инженеров.

Вставка 4.2 Безработица: измерение и организационные аспекты

Российская статистика измеряет безработицу различными способами. Общая категория безработных включает людей, лишенных полной или частичной занятости, которые ищут работу и зарегистрировались в районном бюро Федеральной службы занятости. Сюда входят демобилизованные военные, люди, недавно уволенные по сокращению, в том числе в порядке массовых увольнений, люди, возвращающиеся к трудовой деятельности, а также те, кто добровольно покинул прежнее место работы. Работники, уволенные предприятиями, имеют право на выходное пособие максимум в течение трех месяцев и вначале попадают в эту категорию, а не в категорию безработных и получающих пособие по безработице.

В узком смысле, безработица измеряется количеством лиц, имеющих статус безработного. Она включает, в принципе, всех тех активно ищущих работу, кто не может быть трудоустроен Федеральной службой занятости. В конце 1991 года эта категория составляла около 13% общего числа ищущих работу, а в течение 1992 года достигла 40%. Эта динамика обусловлена, в первую очередь, изменением статуса безработного через три месяца после увольнения. Ожидается, что в дальнейшем эта доля возрастет. Эта статистика, скорее всего, занижена в силу нескольких причин, Сюда не входят те, кто не регистрировался в бюро трудоустройства из-за низких пособий по безработице; кроме того, поскольку от работодателей не требуется извещать службу занятости о вакансиях, то стимулы к регистрации являются слабыми. Далее, не учитывается широко распространенная скрытая безработица.

Пособия выплачиваются только части тех, кто попал в категорию безработных. В конце 1991 года они составили 18% от числа последних, а в сентябре 1992 года 60%. Для получения пособия необходимо иметь, по меньшей мере, годовой стаж работы и активно искать новое место. Уволенные по дисциплинарным причинам не имеют право на пособие, а двухкратный отказ от предложенной работы, соответствующей специальности, приводит к потере пособия. Более подробное рассмотрение вопроса о пособиях по безработице и о предлагаемых реформах приведены выше, в Главе II.

4.58 На рисунке 4.4. показана динамика уровня безработицы по нескольким измерениям в 1992 году (различные измерения разъяснены во Вставке 4.2). Общие

измерения дают удвоение зарегистрированных ищущих работу и уровня безработицы с декабря 1991 года по октябрь 1992 года. Поскольку промышленная структура в стране неоднородна, можно было бы ожидать региональных различий в уровнях безработицы. Данные по региональному распределению безработицы показывают, что в то же самое время как значительная доля безработных (22% от их общего числа) сосредоточена в центральном регионе, включая Москву, разница в уровнях между регионами относительно мала. Согласно общим измерениям числа ищущих работу, Северный регион устойчиво лидирует по уровню безработицы, хотя превышает средний по России уровень менее чем на 1 процент. С июня 1992 года различия между регионами несколько увеличились. Существуют отдельные очаги относительно высокой безработицы, например, Ярославская область в Центральном районе (где безработица в феврале 1993 года превышала 4%) и отдельные районы Северного Кавказа. Скорее всего, различия между регионами будут становиться все более ярко выраженными по мере того, как предприятия перестроятся, цены на энергоносители возрастут до мирового уровня, а в некоторых регионах возникнет относительно высокий уровень безработицы (см. Вставку 4.3).

Вставка 4.3 Вероятная картина безработицы и политические последствия

Экономическая политика, приведшая к гиперинфляции и общему хаосу, неприемлема. Удалось отложить, но не избежать экономических издержек стабилизации и переструктурирования. Все страны Восточной Европы, принявшие программы стабилизации, испытывали экономические потрясения, вылившиеся в резкий спад производства во всей экономике. Безработица в середине 1992 года достигла 17% в Болгарии, 13% в Венгрии, 11% в Словакии, 8% (при высоких темпах роста) в Румынии. Только Чешская Республика избежала крупномасштабного роста безработицы.

При этом общие потрясения имеют отраслевые эффекты. Они зависят от сочетания и особенностей налоговой и кредитно-финансовой политики, курса валюты, торговой политики, тарифной системы и т.д. Опыт Восточной Европы показывает степень неравномерности воздействия реформ на отрасли, регионы и социальные группы. В Польше в течение первого года реформ спад производства колебался от 10% (в энергетике) до 40% (в текстильной промышленности). В то время как изменения в занятости варьировались намного меньше (от роста на 2% в энергетике до падения на 11% в текстильной промышленности), региональные различия были значительными с диапазоном от 2% (Варшава) до 12% (Сувайски) в декабре 1990 года. Аналогично, за первый год реформ в Болгарии изменения в объемах производства варьировались от 5%-ного роста (цветная металлургия) до почти 50%-го спада в электронике. Изменения занятости, так же как и в Польше, имели значительно меньшую вариацию (которая в Болгарии не коррелировала с изменениями в объемах производства) - от роста на 4% (нефтегазовая промышленность) до спада на 15% (другие отрасли). В 1992 году уровень безработицы в Болгарии варьировался по регионам от 12% (София) до 27% (Михайловград). Уровень безработицы, как правило, наиболее высок в районах с преобладанием промышленности старого типа и наиболее низок в торговых центрах, чаще всего в столицах.

Недопущение высокого уровня безработицы является очень важным фактором, так как ее негативные последствия накапливаются и влияют друг на друга. Высокий уровень безработицы приводит к длительной бездеятельности неработающих, что может негативно воздействовать на людей. Высокая безработица в отдельной местности может привести к дезинтеграции всей местной экономики и основанной на ней социальной системы. Неприемлемо высокий уровень безработицы может подорвать политическую поддержку реформ. В ближайший период необходимо, не отказываясь от всего пакета реформ, предупредить возможное появление чрезмерно высокой безработицы в отдельных отраслях. Возможный абрис такой политики приведен в следующей главе.

4.59 В таблице 4.2 представлены данные по составу и продолжительности периода безработицы. Для оставшихся без работы недавно минимальная длительность периода безработицы поднялась от менее чем трех месяцев в январе 1992 года до более пяти в 1993 году.[14] В начале 1993 года, более чем один из десяти безработных не мог больше года найти новую работу. В районах относительно высокой безработицы, таких как Северный и Московский, длительность зарегистрированной безработицы уже увеличилась. Вокруг Москвы почти 20% зарегистрированных безработных уже в июле 1992 года были без работы от 8 до 12 месяцев. Еще одной удивительной особенностью является высокая доля женщин и их равномерное распределение

[14] Когда безработица растет, минимальную длительность ее периода можно оценить, разделив количество безработных на месячный прирост.

по относительной длительности периода безработицы. На первое января 1992 года более 72% зарегистрированных безработных были женщины. Их высокая доля в безработице может быть отнесена на счет дискриминации конторского и административного персонала, среди которого ранее преобладали женщины, применяемой с целью сохранения мест для производительных работников. Молодежь, как правило, начинающая свою трудовую деятельность, также составляет значительную долю среди безработных. В начале 1993 года почти 19% зарегистрированных безработных были моложе 22 лет; еще 20% составляли женщины от 22 до 30 лет. Дополнительные данные по квалификации и другим характеристикам безработных показывают значительное смещение в сторону "белых воротничков". Другими словами, безработица, по-видимому, сильно ударит по мужчинам "белым воротничкам".

4.60 Массовые увольнения могут служить основой для приблизительной оценки каких-либо явных скачков в росте безработицы. В 1992 году массовые увольнения составили лишь 8% уволенных. За исключением Центрального региона, где уровень увольнений непропорционально высок, региональные данные показывают равномерное распределение массовых увольнений. Это также свидетельствует об общей для регионов реакции и динамике.

4.61 Динамика трудоустройства безработных показывает явное падение доли нашедших работу в общем числе безработных. Начиная с 1992 года, абсолютное число трудоустроенных мало изменилось. Это согласуется с данными в масштабах всей экономики, указывающими на продолжающийся высокий объем найма в 1992 году. Тот факт, что значительная доля 40% вышедших из категории безработных нашла работу, является знаменательным в условиях столь сильного падения производства. Согласно общегосударственным данным ФСЗ, только 15% нашедших работу попали в частный сектор. Данные по эффективности поиска работы показывают, что в сентябре и октябре 1992 года более 30% трудоустроенных нашли место в течение десяти дней после получения статуса безработного (после истечения срока выплаты выходного пособия).

4.62 Динамика вакансий показывает явный и резкий подъем до сентября 1991 года и значительный спад впоследствии. Заявки фирм на работников в бюро трудоустройства с января по октябрь 1992 года сократились примерно на 50%. Бóльшая часть (более 85%) этих заявок относилась к ручному труду, отражая исторически сложившийся дисбаланс в спросе российских фирм на рабочую силу.

ыводы

53 — При том, что сначала заработная плата служила практически единственным фактором корректировки, в конце 1992 года имели место значительно более мощные признаки роста заработной платы. Падение занятости стало ускоряться во второй половине года, но началось оно с малых цифр. Замедление процесса с конца 1992 года можно обьяснить уменьшением коэффициента прироста. Увольнения в значительной степени компенсируются наймом, и большая часть притока на рынок труда обусловливается добровольными увольнениями. Это, возможно, частично связано с проявившимся процессом дифференциации заработной платы и относительно устойчивым спросом фирм на рабочую силу. Последнее явление имеет корни не только в организационной инерции, но и в

технологических факторах и связанной с ними структурой и уровнем потребности в рабочей силе. Рост требований по заработной плате был вызван, в первую очередь, отходом от ранее объявленных реформ (в частности, в кредитно-денежной политике) и очевидного стремления трудящихся увязывать требования к зарплате с динамикой цен. Это не является результатом влияния профсоюзов в общепринятом понимании, но отражает структуру управления и способы принятия решений, характеризующие большинство российских предприятий. Слабая кредитно-финансовая политика и децентрализация власти являются мощными факторами гиперинфляции, обеспечивая относительную стабильность занятости и реальной заработной платы.

Рисунок 4.4 Россия: динамика безработицы и вакансий, декабрь 1991 - июнь 1993

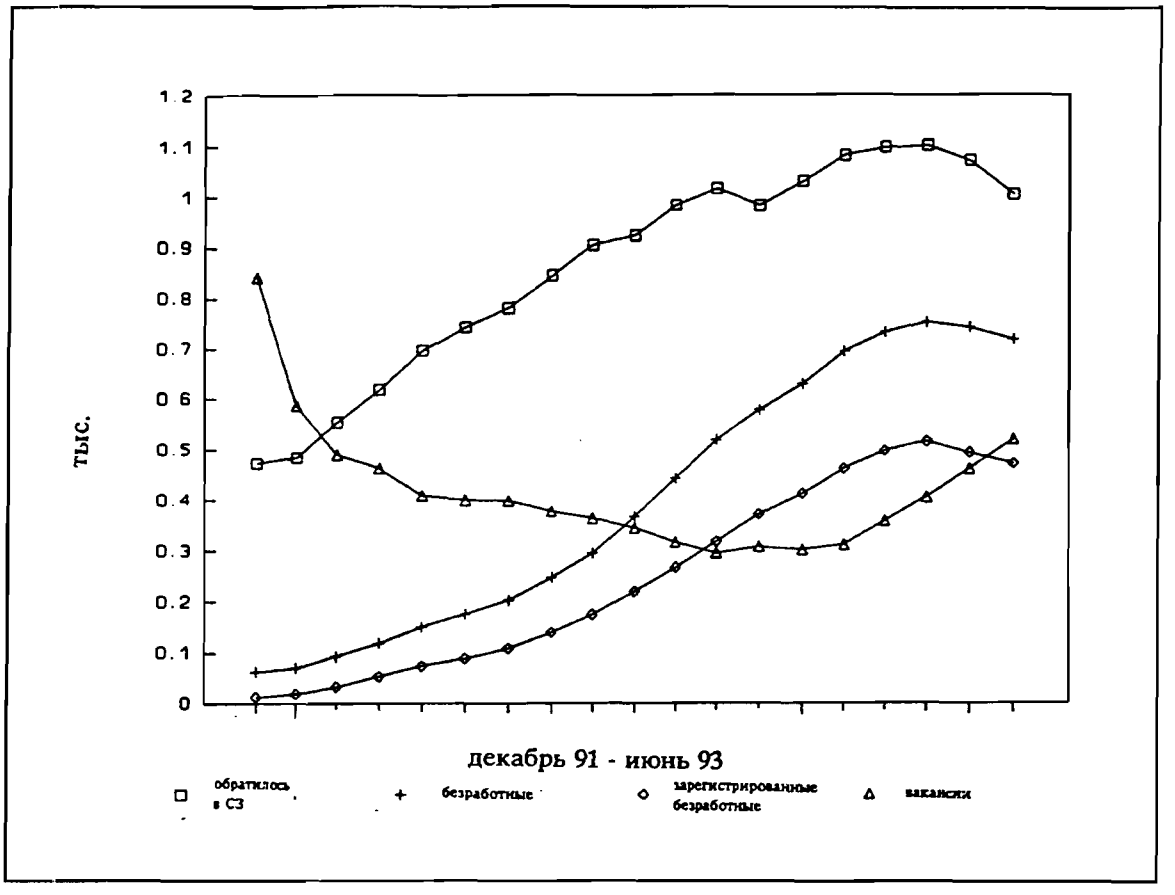


Таблица 4.2 Распределение безработных по продолжительности периода незанятости в 1992 году

Продолжительность безработицы (мес.)	Все безработные (в % к итогу)	Молодежь 16 - 29 лет (в % от всех безработных)	Женщины (в % от всех безработных)
< 1	27	31	70
1 - 4	49	34	72
4 - 8	18	32	72
8 - 12	6	20	65
Итого	100	32	71

Примечание: молодежь и женщины - взаимопересекающиеся группы.

Политические выводы: Потенциальная роль регулирования доходов в России

4.64 В настоящих условиях важнейшим фактором является высокая и, возможно, набирающая темпы инфляция, в значительной степени обусловленная слабой кредитно-финансовой политикой. Наблюдаются также децентрализация управления предприятиями и концентрация рынка. Ожидается высокая инфляция, хотя в экономике не произошло всеобщего перехода к индексации. Данные опроса позволяют предположить, что заработная плата недалеко ушла от прежней централизованной тарифной системы, а практика коллективной защиты прав трудящихся не распространена. Фактически реальная заработная плата значительно упала с 1991 года, хотя и с некоторым подъемом в начале 1992 года.

4.65 Финансовая политика пытается влиять на установление заработной платы и цен в тех ситуациях, где участники переговоров - предприятие или трудящиеся - имеют какую-либо монополию (См. работу Босворта, 1991). Основной упор делается на заработную плату. Цель политики регулирования заработной платы состоит в том, чтобы контролировать инфляцию, избегая при этом массовых увольнений, другими словами, повлиять на соотношение безработицы и инфляции.

Аргументы в пользу регулирования заработной платы в России

4.66 Главные источники инфляционного давления в современной России по своей природе, очевидно, не связаны с ростом издержек производства. Наиболее значительным фактором является слабость финансовой и бюджетной политики. Поскольку любой бюджетный дефицит поправляется кредитами Центрального банка, то нет реальной разницы между бюджетной и финансовой политикой.

4.67 В этих обстоятельствах регулирование доходов не может быть главным инструментом борьбы с инфляцией. Оно может лишь дополнять финансовую и бюджетную политику какими-либо ограничениями. В западных странах регулирование доходов часто терпело крах, так как использовалось вместо принятия твердой макроэкономической политики, которая представлялась болезненной и политически сложной альтернативой. Стабилизация потребует

принятия строгой финансовой и бюджетной политики, включая рационализацию и сокращение субсидирования предприятий. Регулирование заработной платы также может оказаться важным при стабилизации, когда необходимо обеспечивать соответствие затрат падению совокупного спроса. Инфляционные ожидания, по-видимому, будут высокими и неустойчивыми, и, следовательно, темпы роста цен будут таковы, что коэффициенты индексации будут слишком высоки. В то же время там, где широко распространены государственная собственность на предприятия и участие работников в управлении фирмами, "капитал" лишен эффективного защитника. Регулирование заработной платы может помочь в пересмотре этих сложившихся стереотипов путем введения эффективного управления предприятиями и снижения инфляционных ожиданий.

4.68 Номинальная инерция - типичный аргумент при регулировании заработной платы - еще не проявляется в России. Однако существует риск того, что в ходе стабилизации рост номинальной заработной платы превысит рост цен и что в результате рост реальной заработной платы быстро приведет к безработице. Скорее всего, влияние безработицы на заработную плату будет запаздывать во времени в силу исторически сложившихся обстоятельств и нынешнего уровня безработицы, который существенно ниже равновесного уровня. Регулирование заработной платы могло бы помочь предотвратить такое развитие событий.

4.69 Следующим аргументом является то, что регулирование доходов могло бы помочь ослабить ближайшие инфляционные последствия слабой конкуренции. В России, как и во многих социалистических странах, погоня за объемом производства привела к высоко сконцентрированным производственным структурам. Освобождение от государственного контроля при отсутствии на рынке конкуренции может привести к картелизации производства, слабому административному сопротивлению требованиям повышения заработной платы и большому росту цен (см. Главу II).

Недостатки и проблемы политики регулирования заработной платы

4.70 Политика регулирования заработной платы подвержена разного рода критике, которая варьируется от обвинений в возможном значительном снижении уровня эффективности до сомнений в возможности ее реализации вообще. Эти доводы рассматриваются ниже.

4.71 *Необходимость изменений в структуре относительной заработной платы.* Советская система заработной платы была основана на централизованных тарифах со слабым учетом квалификации и разряда. Имели место неоправданные различия в заработной плате как в зависимости от квалификации, так и в зависимости от географического фактора (Джексон и Рутковски 1993), а существовавшая разница не была связана с индивидуальной производительностью. При эффективно действующем рынке труда различия в зарплате обусловливают политику распределения трудовых ресурсов. Таким образом, нежелательно сохранять прежнюю структуру заработной платы. Но при отсутствии основных условий, необходимых для эффективного распределения рабочей силы (конкуренции, мобильности), нет и движущих сил для эффективной политики в этой области. Даже если предоставить заработную плату самой себе, необязательно последует сдвиг в сторону эффективного распределения рабочей

силы. Действительно, децентрализация регулирования заработной платы не привела к существенному увеличению отраслевой дифференциации в России (см. пар.4.15). Следовательно, нет убедительных причин полагать, что негативные эффекты в производительности вызваны именно централизованными ограничениями на заработную плату.

4.72 Существует опасность того, что регулирование доходов станет механизмом восстановления централизованного контроля. Исторически, установление заработной платы было административным и высоко централизованным. После принятия политики регулирования заработной платы российскому правительству следует стараться ограничить ее динамику, не препятствуя движению к более открытым и конкурентным рынкам.

4.73 *Слабость существующих профсоюзов.* Официальная Федерация независимых профессиональных союзов (ФНПР) - единственный элемент партийного аппарата, переживший переход от тоталитаризма практически без потерь в системе привилегий, имущества и членства. По-настоящему независимые профессиональные союзы, не связанные со старым режимом, ограничены по размеру и охвату трудящихся. ФНПР смогла сохранить свои позиции отчасти за счет сохранившегося контроля над важными льготами для работников (см. Главу II). В то же время, несмотря на присутствие практически на всех российских предприятиях, ФНПР явно не пользуется доверием трудящихся. Отсутствует четкое разделение интересов работников и администрации. Действительно, ФНПР в полной мере продолжает действовать по старому советскому шаблону, поддерживая блок директоров государственных предприятий и блокируя в течение 1992 года попытки создать трехсторонний механизм заключения коллективных соглашений.

4.74 Охваченность рабочих и служащих членством в профсоюзах скорее всего снизится по мере расширения частного сектора и снижения среднего размера предприятий. Потеря контроля над фондом социального страхования также, скорее всего, увеличит число рабочих, отказывающихся платить профсоюзные взносы. Слабость профсоюзов вытекает из проверенной на практике эффективности подхода, базирующегося на консенсусе.

пыт

5 Опыт, полученный в последнее время, проливает некоторый свет на выбор кду регулированием заработной платы, основанном на централизованных мах (трехстороннее регулирование) и основанном на налоговых штрафных ах. В Болгарии, Венгрии, Польше, Румынии и бывшей Чехословакии давно и око используются некоторые формы контроля заработной платы: все они ваны на налогах, большинство из них напрямую связано с рентабельностью , и большинство не касается частного сектора (см. табл. 4.5). цинированные системы централизованного определения заработной платы, зовавшие в Швеции, Австрии и некоторых странах Центральной и ной Европы, могли бы служить полезными примерами для России.

Таблица 4.3 Регулирование заработной платы в Восточной Европе

Страна	Механизм	Период	Реальная з/п План/Факт 1991 (План/Факт 1990)	Связь с прибылью	Опора на налоги	Ставка налога	Частный сектор	Прим.
Болгария	Равные номинальные надбавки	6 мес.	-39% / -55% (1кв) -50% в среднем за 1991 г. (0 / +1%)	80	80	–	не касается	(а)
ЧСФР	Ограничение фонда оплаты труда	поквартально	-10% / -20% (0 / -3%)	есть	есть	200% если > 3% 750% если > 5%	не касается	(б)
Венгрия	Ограничение фонда оплаты труда	ежегодно	-10% / -7% (-3% / -3%)	есть	есть	50%	не касается	(в)
Польша	Индексация средней зарплаты в 1991 году (фонда оплаты труда в 1990 г.)	помесячно	+3% / -15% (3кв) (-30% / -30%)	есть	есть	100% если < 3% 200% если > 3% 500% если > 5%	не касается	(г)

Примечания:

(а) Для государственных служащих заработная плата контролируется непосредственно. Для государственных предприятий и кооперативов контроль осуществляется посредством введения ограничений на общий фонд заработной платы. Это ограничение предоставляет возможность для увеличения заработной платы по сравнению с абсолютной минимальной заработной платой.

(б) Фонд заработной платы включает премии. По-прежнему применяется тарифная система.

(в) Предписанные законом тарифы заработной платы отменены в январе 1989 года. После этого большинство предприятий (кроме некоторых из сферы услуг) получило свободу устанавливать индивидуальную заработную плату в зависимости от потолка общего фонда заработной платы, связанного с производительностью предприятия. В 1990 году превышение фонда заработной платы облагалось налогами согласно ставкам налогов на корпорации. Ставки налогов на прибыль корпорации. В 1991 году нет налогов на рост до 18% , от 18% до 28% доля, превышающая 18%, облагается налогом на корпорации. Свыше 28% облагается налогом весь излишек. Дальнейшим стимулом для освобождения от рабочей силы является освобождение от налога до 5% роста заработной платы при сокращении занятости.

(г) Коммерческие фирмы частично пользуются налоговыми льготами. Предписанные законом тарифы заработной платы отменены в январе 1990 года.

Источник: Коричелли и Ревенга (1992).

4.76 Непросто достичь и поддерживать социальные соглашения, отчасти из-за того, что демократическим профсоюзам трудно вести борьбу в условиях падения жизненного уровня. Может быть принято общее решение о снижении реальной заработной платы, которое практически на следующий день очень существенно ее снизит. Регулирование заработной платы в Болгарии было связано с очень значительным падением реальной заработной платы (около 35%), т.к. жесткое регулирование доходов, основанное на социальном соглашении, подкреплялось бюджетными и денежными ограничениями. В то же время, однако, безработица быстро выросла до высокого уровня (около 16% в конце 1992 года), так что регулирование заработной платы не может рассматриваться как успешное в

целом. В Чехословакии в 1991 году трехстороннее соглашение было дополнением к регулированию заработной платы, основанному на налоговых штрафных мерах (см. таблицу 4.3.). Было определено реальное падение заработной платы с некоторой дискуссией о том, следует ли рассматривать его как плановое или как минимальное, т.к. плановый уровень был реально превышен. Во второй половине 1992 года при полном отсутствии согласия Чешское правительство установило планы повышения заработной платы и налоги на излишек.

4.77 Политические события, существующие общественные институты и социальное согласие являются важными факторами в деле регулирования заработной платы, идет ли речь о политической силе профсоюзного движения и доверии к нему или о балансе между центральными и местными органами профсоюзов (См. Ахмад, Коричелли и Ревенда, 1992). Сравните опыт Болгарии, где действовало трехстороннее соглашение, и Румынии, где отсутствие координации вылилось в подъем заработной платы в 1990-1991 годах и неэффективное использование налога на избыточную заработную плату. Для регулирования заработной платы предпочтительна относительно высокая степень координации и трехстороннее соглашение, как в промышленности, так и во всей экономике (См. работу Коммандера, 1992), в целях избежания искажающего влияния налогообложения. Но в тех случаях, когда консенсус отсутствует или не может быть достигнут, может быть применен метод санкций, основанный на налогообложении избыточной заработной платы. Этот подход был принят, например, в Польше, где не было трехстороннего соглашения, а местные профсоюзы относительно сильны.

4.78 Россия сталкивается с трудностями в применении подхода, основанного на согласии. Консенсус требует определенной степени ответственности и стабильности. Его очень трудно достичь и сохранить в условиях всеохватывающей неуверенности и риска декапитализации "изнутри". Корпоративный подход требует создания конфедераций из представителей труда и капитала, компетентных принимать решения, обязательные к выполнению их членами. Сегодня в России представительство интересов трудящихся очень слабо и, по-видимому, продолжает ослабляться и далее. Более того, достижение централизованного соглашения в такой большой и все более децентрализующейся федерации как Россия затруднено по сравнению с меньшими странами, подобными Венгрии или Чехии. Наконец, для улаживания возникающих споров нужна надлежащая сеть трудовых трибуналов (полуофициальных).

4.79 В этих условиях в России рекомендуется использовать регулирование заработной платы путем налогов, а не через принятие организационных мер или обязательств, на которые, по-видимому, нельзя полагаться. Административный аппарат для осуществления налоговой политики уже готов, следовательно, запуск его в действие означал бы, что налоговые санкции по отношению к фирмам, превышающим некоторую определенную норму заработной платы, во многом стались бы продолжением регулирующей политики, принятой при коммунистическом режиме.

Рекомендации

4.80 Эффективное регулирование заработной платы могло бы внести весомый вклад в решение проблемы вслед за стабилизацией в случае, если номинальная инерция в установлении заработной платы будет способствовать росту безработицы. Оно могло бы использоваться для воздействия на соотношение факторов инфляции и безработицы. Однако оно не может использовать нынешнюю систему налогов, основанную на произвольных нормах и низких ставках. Более того, любое регулирование заработной платы будет неэффективным при отсутствии некоторых предварительных условий. Во-первых, необходимы денежные и бюджетные ограничения. При этом жесткие бюджетные ограничения должны налагаться на фирмы. Сюда входят процедуры приостановки деятельности предприятий (т.е. процедуры оформления банкротства и ликвидации). Иначе ситуация не изменится. Российские предприятия предпочитают платить штрафы без существенного ущерба для заработной платы. Так, в Польше в 1990 году многие фирмы, пользующиеся мягкими бюджетными ограничениями, были поставлены перед лицом налоговых санкций на избыточную заработную плату значительно большего размера (200-500%), чем в России. Более конкретно, регулирование заработной платы должно учесть следующие моменты:

4.81 *Зарплата должна включать и неденежные льготы.* Значительная часть трудового дохода в России, как и во многих индустриальных странах, имеет неденежную форму. Это следует учитывать при попытках ограничить расходы на оплату труда. Уже есть сведения, что российские предприятия пытаются избежать контроля заработной платы, все больше прибегая к предоставлению компенсаций из социальных фондов.

4.82 *Система должна быть как можно более простой в управлении.* Вначале следует установить стандартную норму увеличения полного фонда заработной платы. С одной стороны, налогом на фонд заработной платы управлять проще, чем другими способами. Сокращение занятости позволит проявить бóльшую гибкость и даст возможность корректировать относительную заработную плату. С другой стороны, налог на ставки заработной платы имеет то преимущество, что он позволяет увеличивать фонд заработной платы и занятость в растущих фирмах и избегать стимулирования нежелательных изменений в квалификационной структуре персонала фирмы, как налог, основанный на фонде зарплаты. Однако, налог на ставки заработной платы труднее применять: Румыния столкнулась с серьезными трудностями на этом пути. Обе формы налогообложения могут привести к сдвигу в пользу неквалифицированного труда.

4.83 *Должен существовать единый стандарт изменения заработной платы для всей экономики или главных отраслей.* Этот стандарт должен объявляться заранее и не допускать исключений. Западный опыт, включающий переговоры предпринимателей с профсоюзами о производительности и другие стандарты, характерные для фирм, представляется сложным для осуществления. Более того, доходы предприятий в переходный период связаны больше с монопольными ставками, чем с производительностью работников. Польская налоговая система в 1991г. поощряла фирмы с устойчивым положением на рынке поднимать заработную плату за счет увеличения цен на свою продукцию.

4.84 *Коэффициенты и частота индексации должны быть тщательно продуманы.* Чем больше интервалы между индексациями, тем меньше временные скачки цен влияют на рост инфляции. С другой стороны, очень высокие темпы инфляции вызывают соответственно высокие темпы падения реальной заработной платы, если номинальная заработная плата не корректируется. Было бы трудно проводить только одну тактику в течение какого-либо времени. В начале заработная плата должна индексироваться не чаще раза в месяц; затем, при успешной стабилизации, не чаще раза в квартал. Индексация должна привязываться к ожидаемой или объявленной, а не к предшествующей динамике инфляции. Но при ускоряющейся и неустойчивой инфляции предпочтительна индексация на основе динамики инфляции в предшествующий период, следовательно, мы снова приходим к необходимости стабилизации. Упреждающая индексация позволяет проводить компенсацию за те кварталы, когда инфляция выше ожидаемой. Индексация должна быть частичной, так чтобы рост цен, вызванный ухудшением условий торговли, не входил в индекс цен, поскольку последствия потери дохода должны частично разделяться и трудящимися.

4.85 *Правила регулирования заработной платы должны быть временными.* Если регулирование заработной платы не будет ограничено по продолжительности, то увеличится риск относительного искажения цен, ограничения и снижения производительности труда и последующего взрывного роста заработной платы. Это видно из опыта нескольких латиноамериканских стран, проводивших неортодоксальные программы регулирования.

4.86 В итоге, приоритетной задачей российского правительства является стабилизации экономики, которая потребует финансовых и бюджетных ограничений и отказа от широкомасштабного неразборчивого субсидирования предприятий. При запаздывании мер регулирования заработной платы существует риск того, что с наступлением стабилизации требования к заработной плате могут привести к повторному ускорению темпов инфляции. Для того, чтобы избежать этого риска, а также последующего за этим скачка безработицы (при том, что ее уровень будет, по-видимому, уже высок), следовало бы разработать временную политику регулирования заработной платы. Хотя для установления заработной платы предпочтительна политика соглашений, маловероятно, что в современной России можно было бы достичь достаточной степени согласия. Следовательно, регулирование заработной платы должно следовать более централизованному "санкционному" подходу и основываться на налоговых инструментах. Вначале следует установить высокую ставку налога на фонд заработной платы с низким коэффициентом индексации. Впоследствии налог может смещаться в сторону снижения с более высоким коэффициентом индексации и более продолжительным периодом индексации. Тогда налоговое регулирование заработной платы постепенно сведется на нет.

ГЛАВА V: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЫНКА ТРУДА

5.1 В послесталинский период распределение рабочей силы фактически проводилось в большей степени за счет механизмов рыночного типа, чем посредством принуждения или плана. Большинство граждан были свободны в выборе места работы в соответствии с различными возможностями (с учетом ограничений на перемещения, см. пар. 5.24 - 5.25), хотя до совсем недавнего времени безработица была в принципе вне закона. Однако централизованная тарифная система, даже в сочетании с широко распространенным премированием, привела к тому, что структура относительной заработной платы характеризовалась слабым учетом квалификации и разряда. Фирмы находились в таких условиях, что имела место чрезмерная перегруженность штатов, особенно на промышленных предприятиях, которая катастрофически возросла при значительном спаде производства.

5.2 В Главе V основное внимание уделяется тем мерам, которые облегчили бы трудящимся переход к более эффективному труду при той посылке, что фирмы будут поставлены в условия, когда им будет выгодно использовать рабочую силу рыночным способом. Сначала мы исследуем роль Федеральной службы занятости в свете международного опыта и проблем чисто российского свойства. Особое внимание уделяется необходимости развития "проактивных" программ (проблема обеспечения дохода подробно рассматривается в Главе II). Эта глава рассматривает обстоятельства, цели и концепции трудовой политики в России после стабилизации, в частности, в отношении предприятий, стоящих перед угрозой закрытия или массовых увольнений. Она построена на обширной документации, служащей основой Проекта Служб занятости и социальной защиты (Staff Appraisal Report No. 11209RUS), сотрудники которой оказывают помощь в этих областях.

5.3 При том, что существует вышеупомянутый проект, настоящий отчет касается проблем, подлежащих рассмотрению при разработке программ, имеющих дело с массовой безработицей и соотношением между жилищными диспропорциями и переходом к рынку труда. Географическая мобильность рабочей силы тормозится нехваткой жилья, отсутствием какого-либо намека на нормальный рынок жилья и системой прописки, сдерживающей внутреннюю миграцию. В то время как при пониженном спросе на рабочую силу ее миграция, по-видимому, в обозримом будущем останется ограниченной по размерам, важно как можно дальше отодвинуть препятствия, мешающие мобильности. Обсуждение жилищных реформ высветит политические решения, которые облегчат переструктурирование и гибкость, когда улучшится ситуация на рынке труда.

Роль служб занятости

5.4 В период перестройки появилось понимание того, что для более эффективного функционирования рынка труда необходима, по меньшей мере, "фрикционная" безработица. В 1991 году новый (советский) Закон о занятости сделал возможным регистрацию безработных и получение пособия в течение ограниченного времени, и был основан Фонд занятости. Эти меры стали частью Закона Российской Федерации. Услуги в области занятости стали функцией Комитета по вопросам занятости, который является частью Министерства труда.

В июле 1992 года произошло отделение от Министерства труда и была основана Федеральная служба занятости (ФСЗ).

5.5 ФСЗ ответственна за обеспечение общего руководства, определение политики и управление национальной системой служб занятости и программ, реализуемых прежде всего через областные отделения службы занятости. Их функции включают в себя планирование и составление бюджета национальных программ, управление фондом занятости, определение целей и стандартов работы совместно с региональными отделениями, разработку программ и процедур, а также наблюдение за 88 областными отделениями службы занятости и 2121 районным центром и бюро занятости. Система почти децентрализована, области и районы имеют некоторый уровень финансовой автономии и самостоятельности при принятии решений. Областные учреждения СЗ несут ответственность за управление программами занятости и районными учреждениями, входящими в их административную юрисдикцию, включая планирование и составление бюджета, обеспечение руководства и технического содействия, а также за общее наблюдение за работой районных служб. Районные службы занятости в соответствии с Законом о занятости доводят программы занятости до клиентов. Районные СЗ находятся в непосредственном контакте с населением, представляя ФСЗ в каждодневном выполнении задач СЗ (например, регистрация рабочих мест, пособия по безработице). Выплата пособий по безработице происходит через Сбербанк, организацию, которая имеет областные и районные представительства и 41 000 отделений.

5.6 ФСЗ за последние 12 месяцев пережила две реорганизации. В центре она была перегружена работой: из 210 позиций штатного расписания лишь 150 были заполнены. Строящаяся на существующих процедурах, в 1992 г. начала развиваться новая система управления, рационализирующая связь между отделениями и областями и включающая пересмотренный бюджет и систему планирования, формализованную систему директив и начальную информационную систему управления (ИСУ). Эти проекты развиваются при содействии Банка, изначально через выделение фондов под программу технического сотрудничества (ПТС), а затем и под подготовку самого проекта, и вслед за этим посредством займа (одобренного Советом в ноябре 1992) для Проекта службы занятости и социальной защиты. Проблемы системы компенсации незанятости: сложные вычисления, неадекватность пособий, неподходящие финансовые условия, - все эти вопросы были рассмотрены выше (в Главе IV). Нижеизложенное освещает вопросы активной деятельности, проводимой или планируемой ФСЗ.

5.7 Все индустриальные страны с рыночной экономикой доказывают на своем примере, что в обеспечении занятости важная роль принадлежит правительству. Различные формы провалов рынка в данном случае охватывают целый ряд причин, начиная с информационной асимметрии (отсутствие сведений о наличии свободных рабочих мест) и кончая отсутствием средств для стимулирования профессиональной подготовки и вложений в "человеческий" капитал. Масса эмпирических исследований стремится подтвердить те выводы, к которым нас подводит экономическая теория. Деятельность, которая ставит целью скорейшее установление связи между вакантными рабочими местами и ищущими работу посредством обеспечения работы информационной системы и

выявления клиентов, является полезной и экономичной. Консультации безработным, включая тестирование их способностей и обучение технике поиска работы, также имеют хорошие результаты, особенно для лиц, долгое время находящихся без работы. И еще один урок можно извлечь из опыта Восточной Европы - юридическое и бюджетное разграничение должно быть сделано между источником финансирования для поддержки доходов и источником финансирования активных программ занятости.

Обеспечение услуг и штаты

5.8 Местные возможности могут оказаться неадекватными, если придется столкнуться с широкомасштабной безработицей. В советский период службы занятости (бюро по трудоустройству) способствовали установлению контакта между ищущими работу и работодателями, когда открытая безработица была еще неизвестна. Несмотря на возросшую важность их деятельности, службы занятости остаются слабо наполнены квалифицированными штатами, сталкиваются с нехваткой помещений и компьютерного оборудования. Проект Банка включает в себя очень объемный компонент по компьютеризации. При том, что в этой службе 21 500 работников, а зарегистрированных безработных (если прогнозы окажутся верными) будет 5 миллионов, на одного работника службы занятости будет приходиться 232 безработных; для сравнения - в Швеции на 9 безработных приходится один работник службы занятости. Отсюда следует, что спрос и необходимость подготовки персонала будут огромны.

5.9 Персонал является самым важным компонентом в службах занятости, и особенно тогда, когда акцент делается на активные действия, а не просто на обеспечение выплаты пособий. Имеющиеся факты демонстрируют широкий спектр вариаций в уровнях нагрузки на персонал, хотя трудно сравнить соотношение клиент/служащий, не зная точно из чего состоят служебные обязанности (см.Таблицу 5.1). Несмотря на это, практически ясно, что возросшая потребность в штатах (в связи с повышающейся безработицей и политикой активных действий) и ограниченные фонды создают серьезные проблемы при наборе и подготовке кадров даже в странах, где работа служб занятости давно налажена. Увеличенная нагрузка может сократить общие затраты путем сокращения числа клиентов, но не затраты на клиента. В России существующий персонал мог бы быть лучше использован, если бы была упрощена структура пособий по безработице и существующие ручные трудоемкие методы обработки данных были бы заменены другими, использующими технические средства.

Таблица 5.1 Численность безработных на одного сотрудника службы занятости в ряде стран

Страна	Отношение
Австрия	1:33
Германия	1:37
Польша	1:225
Португалия	1:120
Швеция	1:9
Россия:	
декабрь 1992	1:3
декабрь 1994	1:232
Великобритания	1:98

Примечание: Данные для России на основе 518 000 зарегистрированных безработных и 21 500 служащих на местах на декабрь 1992 г.. Данные 1994г. основаны на ориентировочном количестве в 5 млн. безработных.

Источник: Фретвелл (1992).

Профессиональная подготовка

5.10 Помимо трудоустройства, деятельность служб занятости должна включать в себя консультации по возможностям обучения и профессиональной подготовки. Когда возникает массовая безработица, большинство незанятых составляют люди с низким уровнем квалификации, требующие обучения или переобучения, но не имеющие для этого собственных средств. Поэтому существует первоочередная необходимость правительственной поддержки программы профессиональной подготовки безработных. Необходимо также отметить, что опыт таких усилий в промышленных странах выявил смешанные результаты. В то время как службы занятости с программами профессиональной подготовки имеют высокий процент соотношения зарплата/трудоустройство, ключевой проблемой во многих промышленных странах становится тот факт, что ни работодатель, ни безработный не имеют твердой веры в правительственные курсы для безработных. В связи с этим возникает конфликт между эффективностью и справедливостью - ставить ли целью образование лучших и умнейших, тех, чьи шансы и так выше, несмотря на безработицу, или сконцентрировать усилия на менее способных, тех, кого могут возникнуть трудности с обучением, а также с нахождением работы по завершении курсов, - именно для них профессиональная подготовка принесет наибольшую пользу. На практике, некоторые группы населения (пожилые, менее образованные, женщины) не стремятся записываться на курсы переподгодтовки иногда и потому, что их активно отговаривают от этого (как женщин в Польше). Программы направлены на повышение квалификации тех рабочих, у которых больше шансов быть вновь трудоустроенными.

5.11 Высокий уровень образования в России, вероятно, станет основой для экономического выздоровления и возможного процветания. В 1990 году около 12% советских взрослых получили высшее образование, что превышало уровень, достигнутый некоторыми западноевропейскими странами. В дополнение к

общему образованию Россия имеет широкую и сложную систему профессиональной подготовки, традиции которой имеют более чем вековую историю. В последние десятилетия профессиональной подготовкой было обеспечено около 2/3 каждой возрастной группы выпускников средних школ. Те, кто покидали школу после 9 лет общего образования, поступали либо в ПТУ Министерства образования, либо в техникумы, управляемые обычно отраслевыми министерствами. Однажды поступив на работу, многие рабочие всех уровней, начиная с ремесленных профессий и кончая должностями, требующими вузовской квалификации, были обеспечены системой повышения квалификации на производстве.

5.12 Как высшее, так и профессиональное образование пострадали от сверхспециализации, ориентирующейся на промышленные нужды, поскольку в основном профессионально-технические училища были тесно связаны с конкретными предприятиями. В ближайшем будущем нереалистичным является требование определения предстоящих вакансий перед переподготовкой безработного. Спрос на труд совсем не грозит стать огромным. Вследствие этого акцент должен быть сделан на обучении более общим навыкам в области электроники, контроля качества, оказания услуг населению, коммерции и использовании компьютеров. По некоторым профессиям, например, по профессии бухгалтера, уже существует неудовлетворенный спрос. В то же время скидку нужно сделать неквалифицированным и относительно малообразованным людям, которые составляют сердцевину безработных на рынке труда промышленно развитых стран. Компьютерная грамотность, вероятно, станет подходящей целью для основной массы безработных, когда безработица примет массовые масштабы.

5.13 Профессиональная подготовка не создавала рабочих мест в условиях застойной экономики. В любом случае, Россия испытывает серьезную нехватку в квалифицированных преподавателях в предметных областях, где перспективы карьеры, вероятно, самые лучшие. В общем ограниченность ресурсов значительно сократит возможность использования профессиональной подготовки как главного политического инструмента, когда речь будет идти о массовой безработице. Хотя финансируя подготовку от имени безработных посредством контрактов с существующими учреждениями, ФСЗ может стимулировать постоянную деятельность в области профессиональной подготовки с целью побуждения рабочих переквалифицироваться с учетом изменяющегося спроса. В проекте для службы занятости и социальной защиты будут разработаны новые стратегия и тактика в области профессионального образования, а также будут обеспечены материалы для развития гибких программ подготовки взрослых в зависимости от нужд созревающей рыночной экономики. В действительности, прогнозы ФСЗ предсказывают увеличение усилий в области профессиональной подготовки. В дополнение, НПО, особенно те, деятельность которых направлена на удовлетворение нужд женщин, начали предпринимать усилия по организации экспериментальных программ подготовки.

Массовые увольнения

5.14 Во многих странах требуется, чтобы представителей рабочих оповещали (скажем, за 90 дней) и необходимые консультации давались задолго до широкомасштабных сокращений. Также в большой группе европейских стран,

включая Францию, Испанию, Грецию, Германию и Голландию, требуется официальное одобрение социального плана для рабочих, которые потеряют работу из-за массового сокращения. И хотя можно заявлять, что когда осуществление массовых увольнений становится затрудненным и требует бóльших затрат, создаются препятствия деятельности капитала и притормаживается внутренняя реструктуризация, практика, однако, показывает важность организации работы служб занятости на местах как можно раньше, до фактической даты массового увольнения, а также важность заблаговременного предупреждения об увольнении.

5.15 Наиболее эффективными программами оказываются те, где и работодатели и работники напрямую вовлечены в разработку и реализацию мер по обеспечению трудоустройства. Такой подход был применен в Канаде и США и был адаптирован и использован в Венгрии и Польше. В Канаде между 1971 и 1981гг. комитеты по управлению рабочей силой, созданные при содействии службы трудоустройства в промышленности, нашли 66 рабочих мест для каждых 100 уволенных (обычно в течение года). В среднем содействие служб сократило срок безработицы на 2 недели (тем самым фактически сделав их самоокупаемыми). Масштаб трудоустройства в Канаде, конечно, был намного меньше, чем он ожидается в России. Несмотря на это, канадская модель начала испытываться во Владимире, промышленном центре, расположенном на расстоянии около 200 км от Москвы. После некоторого недопонимания целей программы на начальном этапе, вскоре промышленность и население откликнулись с энтузиазмом.

Программы временного найма

5.16 В то время как ведущаяся деятельность играет важную роль в стимулировании мобильности трудовых ресурсов, она не может быть средством от массовой безработицы из-за очевидных причин: в районах с высокой безработицей в любом случае маловероятно наличие свободных рабочих мест, а если и появляется вакансия, то она быстро заполняется без содействия служб занятости. Установленные законом процедуры позволяют ФСЗ использовать деньги фонда занятости для финансирования программ общественных работ под руководством местных властей. Временные схемы занятости рассматриваются как полезная стратегия, которая может быть использована в России в ответ на увеличивающуюся безработицу и на увеличивающееся число людей, чья заработная плата может сравниться с пособием по безработице. Вплоть до сегодняшнего дня общественные работы были значительно ограничены в масштабе и иногда сомнительны по содержанию, как это объяснено ниже. В проектах службы занятости и социальной защиты обеспечивается поддержка политики усиления возможностей ФСЗ для развития вспомогательных общественных работ и/или программ временной занятости.

5.17 Имеющиеся данные говорят о том, что по сей день усилия предпринимались на разовой основе на местном уровне. В данном случае иногда происходит смешение терминов "создание рабочих мест", "общественные работы" и "субсидирование заработной платы (и предприятий)", что отражено в счетах фонда занятости. Например, фонды по каждой из статей, используемых с целью поддержания новых местных предприятий, эффективно субсидируют

существующие рабочие места. Русский подход к общественным работам характеризуется стремлением обеспечить выплату участникам как их пособия по безработице, так и вознаграждения за участие в самих работах. Стоимость общественных работ чаще всего может быть частично или широко оплачена местными властями, а не фондом занятости, для которого труднее определить полный объем деятельности. Вставка 5.1 приводит несколько примеров схем создания рабочих мест.

Вставка 5.1 Нововведения в деле создания рабочих мест, предпринятые службами занятости во второй половине 1992 г.

В Новосибирске местные СЗ рассматривали общественные работы как способ поддержания уровня квалификации. Личные стимулы участия заключались в выплате пособия по безработице и зарплаты (хотя обычно это была временная сдельная работа), и фактически это участие рассматривалось как трудовой стаж. Деятельность финансировалась совместно самим предприятием, местным бюджетом и фондом занятости в том, что касалось таких расходов, как на организацию рекламы и проч.

Общественные работы в Алтайском крае не применялись широко из-за высокой стоимости. В первые три квартала 1992 г. около 23 тыс. руб. было потрачено на общественные работы из общего дохода в 283 млн. руб. В сокращенном масштабе давались субсидии на рабочие места: были заключены контракты с бюджетными организациями о трудоустройстве безработных. Условия и стоимость были разными. В Павловском районе Алтайского края ресурсы фонда занятости были использованы для организации таких видов работ, как озеленение, уборка, незначительные гражданские работы с привлечением до 70 человек. Несмотря на это, наибольшее количество рабочих не являлось безработными. Местные службы занятости классифицировали как "займы на создание рабочих мест" займы, предоставленные предприятиям под низкий процент (10%).

В Санкт-Петербурге ФСЗ начала экспериментальную программу, которая дает кредит под низкий процент предприятиям с расчетом на то, что через 2-3 года компания станет конкурентоспособной. Схемы, которые, как считается, обходятся дешевле, чем выплата пособий по безработице, были признаны наиболее передовыми по сравнению с практикой остальных регионов России. В этом регионе областные отделения ФСЗ отмечали, что многие заявки на субсидии на рабочие места были получены от управленцев предприятий, но они часто были слишком расплывчаты и их было сложно проверить. Низкопроцентные займы были предоставлены двум фабрикам в размере 1 и 2 млн. руб. В дополнение было разработано несколько проектов общественных работ для сезонных рабочих. Решение о финансировании таких видов деятельности были приняты областным комитетом.

5.18 Общественные работы могут лишь частично решить проблему высокой и увеличивающейся безработицы. Здесь существует несколько проблем. Во первых, в промышленных странах, как, например, во Франции, Бельгии и Ирландии, проекты, в которых участвуют длительное время безработные, имеют успешные показатели (перевода на регулярную работу) только в 20-30% случаев. Во-вторых, ни ФСЗ, ни российское правительство не имеют достаточных возможностей для организации займов или дополнительных ресурсов управленческого персонала для проведения широкомасштабных программ (в отличие от американской программы 30-х годов, например). Возможности, которые предоставляют

программы общественных работ относительно использования различных ресурсов, выделенных для безработных, а также сопутствующий потенциал для коррупции являются огромными. В-третьих, при существующем бюджете для расходов на инфрастуктуру существует реальный риск, что федеральные средства на общественные работы будут использованы вместо тех, которые шли бы из местного бюджета в любом случае, таким образом вытесняя людей, занимающих эти рабочие места. В-четвертых, неизбежно возникает напряжение между многочисленными целями, заложенными в программы общественных работ, особенно между теми, которые требуют значительных дополнительных вложений, но приносят бóльшую отдачу, и "работой ради работы", которая поглощает большие группы работников. И, наконец, видно, что набор адекватных возможностей для зарабатывания денег в России требует относительного сокращения государственного сектора и расширения частного сектора. Фактически, что касается дохода, кажется маловероятным, что осуществленные работы могут значительно на него повлиять, - ведь ни частные предприятия (которые они стараются заменить), ни поддерживающие эти программы существующие предприятия, которые уже стали доходными и даже в каком-то смысле являются рыночными, не смогли этого сделать (см. пар. 5.27 и далее). Вывод, который следует, заключается в том, что даже в регионах с высоким процентом безработицы общественные работы должны стать лишь элементом стратегии занятости на местах, которая включает в себя профессиональную подготовку, профориентацию, поддержку малого бизнеса и другие меры.

5.19 Несмотря на это, очевидно полезным станет расширение спектра выбора, предоставляемого безработным с целью обеспечить их всеобъемлющими социальными услугами и инфраструктурой, а также стимулировать развитие местных неправительственных организаций и других контрактных агентств. Оплата участия в программ должна быть определена немного выше, чем пособие по безработице (скаж , 150%), что вряд ли привлечет тех, кто смог бы в другом случае быть трудо оенным. Длительность была бы обязательно определена ак "временная" - аниченная 12 месяцами, и возможно, занятость была бы ч гичной, что позв ило бы продолжать искать работу. Исходя из вероятного остава российск безработных, спектр работ, которые могут рассматриваться как общест ные, мог бы быть расширен и, начиная с неквалифицированного или по валифицированного труда, включал бы в себя, например, местные возможнос трудоустройства в библиотеках и больницах, обслуживание на дому пожилы и другие аналогичные работы. Одновременно еменное трудоустройство до но быть интенсивным по трудозатратам и ебовать минимум капитало ожений. Многим участникам потребуются бодные места в детских сада и нужны будут проекты, предусматривающие оту о детях безработных.

5 Общественные работы пр ставляют собой пример активной политики тости, деньги на которую до кны отчисляться из доходной части бюджета, из фонда занятости. Финансирование общественных работ должно одиться областями на основе относительной распространенности ботицы и планов, которые должны представляться местными властями (то олжны быть подходящие проекты). Федеральное правительство может вить соответствеющие требования к выделению фондов для проведения венных работ с целью обеспечения более существенных обязательств

местных властей по их эффективному использованию. Местные власти, в свою очередь, должны поощряться к тому, чтобы требовать от местных неправительственных организаций предложений по выполнению ими общественно значимых функций. Действия предприятий, которые участвуют в общественных работах, создавая при этом рабочие места в местной экономике, описаны детально в следующем разделе.

Политика занятости и закрытие предприятий

5.21 Этот параграф рассматривает контекст, цели и содержание политики занятости в России в условиях высокой безработицы и, особенно, применяемый подход к решению проблем безработицы на предприятиях, которым грозит закрытие или массовое сокращение штатов. Как показано в предыдущей главе, предприятия приспосабливаются различными способами к частичной либерализации цен и торговли, в том числе в некоторых случаях через сокращение занятости, но эти изменения относительно невелики и безработица растет в этом случае медленно. Внедрение политики реставрации стабильности цен в России приведет к скорейшему росту безработицы, и процент безработицы в совокупности может стать таким же высоким (может быть, 10-15%) и различным по секторам, как в странах Центральной и Восточной Европы. Следовательно, в дополнение к широкому спектру экономических проблем высокой безработицы в отдельных секторах ее уровень будет еще выше. Точнее, очевидно, будет сказать, что будут такие регионы, области и города, где местная экономика окажется перед лицом краха, а уровень безработицы значительно превысит средний национальный показатель (см. Вставку 4.3). Несмотря на то, что с ростом безработицы особая чувствительность женщин и служащих к ударам безработицы сохраняется, ожидается, что и среди неквалифицированных и молодых людей процент безработных будет превышать средний.

5.22 Важной целью политики формирования рынка труда в ответ на быстрый рост безработицы, последующий за стабилизацией, должно стать сокращение безработицы в местах, где она особенно высока, а не усилия по снижению ее общего уровня. Средний уровень занятости и безработицы в экономике на пути к стабилизации будет определен макроэкономической политикой и успехом программы стабилизации по сокращению инфляции и достижению внешней конкурентоспособности.

5.23 При концентрации усилий, во-первых, на региональных проблемах может быть найдено решение, в принципе, либо на путях побуждения рабочих к действию, либо путем создания и сохранения рабочих мест в местной экономике. Как общий принцип, государственные ограничения мобильности должны быть сняты. Практика указывает на тот вывод, что люди неохотно переезжают во времена общего спада. Также сложно убедить местные общины принять мигрантов, когда многие из своих рабочих остались без работы. Однако политика, направленная на улучшение мобильности трудовых ресурсов, не является многообещающим подходом в условиях высокой безработицы. Подобные аргументы применимы и к переподготовке. Это особенно относится к России сегодняшнего дня при существующих препятствиях миграции, недостатке соответственно обученных людей и других ресурсов для профессиональной подготовки.

5.24 Разработка активных программ ФСЗ (трудоустройство, программы профессиональной подготовки и другие меры, стимулирующие мобильность трудовых ресурсов и гибкость рынка труда) является жизненно важным фактором для увеличения производительности и сокращения безработицы из-за структурного дисбаланса на рынке труда в среднесрочном плане. С развитием рыночной экономики размещение промышленности, технология производства и квалификационный состав рабочей силы должны определяться соображениями эффективности и конкурентоспособности, а рабочие должны мигрировать и приобретать новые квалификации в ответ на эти требования. Но нереалистично считать, что мобильность будет достаточной для решения проблем высокого уровня безработицы в отраслях, где совокупная безработица измеряется двузначными цифрами. Гибкость рынка труда и межотраслевая мобильность являются второстепенными по важности, если потребности в трудовых ресурсах снижаются повсеместно.

5.25 Рабочие места могут быть созданы или сохранены в местной экономике различными средствами: посредством организации общественных работ, временных программ по трудоустройству в правительственные или общественные администрации, предоставления субсидий для обеспечения занятости государственным предприятиям или частным фирмам или путем финансовой поддержки убыточных предприятий. Выбор между этими направлениями будет обусловлен финансовыми затратами, совместимостью политики с общими экономическими целями по перестройке экономики и эффектом (а также побочными эффектами) любой программы на повышение экономической эффективности.

5.26 С финансовой точки зрения критический вопрос состоит в том, является ли программа "самоокупаемой" в смысле экономии средств на выплату пособий по безработице. Нейтрально-стоимостной программой была бы такая, единственной статьей расходов которой была бы зарплата, все работающие в противном случае были бы безработными, а зарплата выплачивалась бы минимальная (равная пособию по безработице). Программы общественных работ и временного трудоустройства кажутся более дорогими, требующими затрат на дополнительные вложения, в то время как рабочему должны выплатить больше минимальной суммы. Результат, даже если он социально продуктивен, является типично нерыночным и, таким образом, не обеспечивает дохода для покрытия затрат. Субсидии занятости могут быть определены в размере значительно низшем, чем минимальная зарплата, но если они не будут иметь точной адресности, то субсидированные рабочие места могут оказаться совсем не дополнительно созданными. Постоянная поддержка убыточных предприятий может быть самым дешевым способом, в зависимости от наличия сырья и комплектующих для этого производства и дешевизны управления и основного капитала. В этом случае предприятия производят положительную добавочную стоимость (при определении вложений и результатов в мировых ценах) и, таким образом, получают чистую наличную прибыль.

5.27 Основным принципиальным замечанием к любой программе по субсидированию занятости является то, что все они различными способами подрывают приверженность к использованию при руководстве экономикой рыночных принципов. Общественные работы и программы временной занятости,

кажется, предвещают оживление роли правительства в экономике через инфраструктурные усовершенствования, которые могут быть представлены как необходимое дополнение к развитию частного сектора. Субсидии по занятости частному сектору стимулируют его рост, но делают это за счет снижения необходимости для фирм конкурировать на рынке и большей опоры на правительство. Постоянная поддержка убыточных предприятий представляется противоречащей идее экономической перестройки. Восприятие таких предприятий как "промышленных динозавров", производящих худший, нерыночный товар с использованием устаревшей технологии и капитала, и мысль о том, что их существованию должен быть положен как можно скорее конец, являются слишком упрощенными. Ни к чему не приведет сравнение с фирмами в странах с рыночной экономикой, т.к. в расчет не берется различие вкладов или относительного фактора цен между Россией и Западом. Даже превратившись в страну с рыночной экономикой, открытой мировым ценам, Россия, наверное, будет производить продукцию в широком спектре отраслей. Для многих предприятий убытки могут быть скорее временными последствиями спада производства, который вызывается стабилизацией и слабостью банковской системы, увеличившей риск неудач финансового рынка, чем индикатором перспективы более длительной неприбыльности.

5.28 Из этого следует, что может иметь смысл продолжить оказание поддержки убыточным предприятиям ради достижения экономической эффективности и особенно тем, которые имеют положительную прибавочную стоимость и некоторую надежду на коммерческую жизнеспособность в среднесрочном плане. Целью политики поддержки предприятий должно стать увеличение до максимума результатов занятости при минимальной стоимости при постоянной заботе об эффективности. Такие соображения влияют на разработку любых субсидий, критериев для выделения финансов, административные действия для определения того, какие фирмы нужно поддерживать и какие переходные действия предпринять. Но это не является аргументом для поддержания многообразия существующих программ, включая прямые кредиты, по которым предприятия получают субсидии, включая дополнительные траты и экономические затраты, которые не видны и скрыты от любого контроля или бухгалтерского учета.

5.29 Что касается содержания субсидий, то основного эффекта искажения можно избежать, установив следующие принципы поддержки предприятий:

- *Фиксирование сроков*. Субсидии должны быть временными, предоставляемыми на установленный заранее срок. Это важно потому, что оказание поддержки предприятию в основном должно носить характер краткосрочной акции. Правительство должно избегать любых обязательств относительно поддержки того, что может оказаться безнадежным однозначно, и должно помогать предприятию перестраивать свою структуру чтобы вписаться в рыночное окружение.

- *Фиксирование объемов*. Субсидии должны быть ограничены установленными объемами, а не соотноситься с размером фонда заработной платы или убытками (что позволило бы

увеличить размер субсидий за счет увеличения зарплат). Исходя из меняющихся показателей инфляции, необходимо иметь некоторый коэффициент, соотносимый либо с минимальной зарплатой либо с пособием по безработице.

- *Зависимость их предоставления от обеспечения занятости.* Очевидно, что необходимо обеспечить поддержание предприятиями уровня занятости, за который они получают субсидии. Ведутся споры относительно предварительно определенного уровня занятости, и в условиях России, возможно, необходимо будет позволить фирмам вносить поправки к уровню занятости ex post (затем), и тогда выплата субсидий будет соотноситься с числом фактически занятых до заданного уровня. Например, предприятие может получить субсидию в X% от минимальной зарплаты на каждого служащего по штату, исходя из числа занятых на момент, когда о субсидии договорились.

- *Субсидии должны иметь форму бюджетных пособий, а не прямых кредитов.* На финансовую систему, особенно в банковском секторе, должна быть наложена так называемая налоговая ответственность перед правительством. Поддержка предприятий наилучшим образом обеспечена посредством прямых бюджетных перечислений.

5.30 Финансы должны быть выделены службам занятости в районах с высокой безработицей (существующей или потенциальной), которую можно определить как превышающую средненациональные показатели, не меньше, чем на 150%, или могущей ...йти на эти ци...ы потому, что планируется закрытие какого-то предприя...я. Район должен ...ть равен местному рынку труда (т.е. определяться ...о расстоя...ю, на которые ...оди могут нормально перемещаться по дороге на ...аботу), что ...ожет соответс...овать областям или муниципальным районам в городских условиях и районам в сельской местности. Целью политики является осуществление выбора между регионами - те, кто испытывает самые большие экономические трудности, будут наименее способными финансировать программы поддержки из местных ресурсов. Однако финансы в общем будут обеспечены из центрального бюджета, хотя могут быть случаи, когда власти ...бнационального уровня смогут перераспределить ресурсы внутри собственных ...руктур, например, области с небольшим по размеру участком, страдающим от ...стокой экономической депрессии, могут поддержат свои собственные ...едприятия, а не ждать помощи от центральных властей. В этом случае ...перечисленные принципы относительно деятельности, обусловленности и должны также быть применимы.

Администрирование программ должно быть в руках местных служб ...тости, цель которых распределить фонды наиболее эффективным способом. ...бходимо будет утвердить критерии для определения того, каким ...приятиям нужно оказать поддержку. Эти условия должны быть объективны, ...было бы сложно заложить определенные операционные правила для того, ...ы справиться с быстрыми изменениями. В некотором плане действия

должны быть осторожными. Предприятия могут быть поддержаны, только если они находятся под угрозой закрытия или уже было объявлено, хотя и не введено в действие, предложение о массовом сокращении. Базовый принцип максимизации занятости при минимальных затратах подразумевает некоторое сокращение показателя "стоимости одного рабочего места". Службы занятости должны либо обсуждать условия с отдельными фирмами или, как показал опыт системы "треиханданстальт" в Восточной Германии, получать финансовые расчеты программ сохранения рабочих мест от предприятий, желающих получить финансовую помощь. Местные службы занятости подотчетны центральному правительству в использовании фондов, которые могут быть направлены только на программы, отвечающие установленным критериям. Предложенная схема разработана с целью замены, а не увеличения сегодняшних видов деятельности ФСЗ, которые подходят под статью "создание рабочих мест". Последнее, что еще не имеет ясного и рационального обоснования, составляет около 1/5 затрат фонда занятости в 1992 году (см. Вставку 5.1).

5.32 Сегодняшняя ситуация широко распространенной и беспорядочной поддержки предприятий создает своеобразные трудности для перемен. Правительству, которое сталкивается с неразрешимостью проблем в государственном секторе, необходимо будет принимать незамедлительные решения относительно промышленной политики. Конечно, жизненно важный элемент программ стабилизации заключается в выборочно оказываемой и существенной поддержке. В данном случае наступает черед службы занятости заняться определением региона политики занятости в условиях промышленной перестройки. Предприятия, которые были лишены центральных субсидий, будут в первую очередь ожидать приговора рынка, но те, которые не могут выжить без внешней помощи и не смогут работать в регионах с необычно высокой безработицей, должны получать помощь со стороны ФСЗ. На начальном периоде, следующем за стабилизацией, не сразу можно будет выявить, кого сильнее коснется безработица. Политика экстренного финансирования может быть применена для обеспечения служб занятости по поддержке предприятий в случае экономической необходимости, полагаемой наступившей, лишь если процент безработицы на местах стал выше 10-15%. В той степени, в какой опыт Восточной Европы является подходящим, можно ожидать такого роста на протяжении около года, причем в разных регионах показатели будут заметно отличаться (см. Вставку 4.4 в Главе IV).

Жилье и искажение ситуации на рынке труда

5.33 Жилье в Советском Союзе предоставлялось практически бесплатно и дополняло систему низких зарплат. Однако государственное обеспечение жильем оставило в наследство его хроническую нехватку, отраженную в длинных очередях и проблемах качества, которые еще и усугубились плохим обслуживанием. В настоящее время городское жилье еще строится, распределяется и управляется государством и государственными предприятиями. Часто высказывается мнение, что существующие искажения на рынке жилья в России и в бывших социалистических странах Восточной Европы затрудняют повышение эффективности рынка труда через сокращенную мобильность рабочей силы.

5.34 В этом разделе мы стараемся показать, как нехватка жилья и система распределения жилья - списки ожидания, скрытые права владения квартиросъемщиками государственными квартирами и предоставление жилья предприятиями - сохранили межрегиональную мобильность семей на очень низком уровне. Здесь дано краткое обозрение недавних изменений в жилищном секторе, а затем мы перейдем к связи жилья с рынком труда и, в частности, к роли жилья, принадлежащего предприятиям. Здесь даны рекомендации, нацеленные, в частности, на увеличение мобильности в существующих условиях.

Жилищный сектор: прошлое и настоящее

5.35 Наиболее значительным изменением с 1990 года было быстрое снижение темпов жилищного строительства. В 1991 году было зарегистрировано снижение на 20% и далее на 34% за первую половину 1992 г. по сравнению с тем же периодом 1991 г. Это затронуло все основные жилищные подсекторы - государство, предприятия, кооперативы и индивидуальное строительство, и это относят на счет высокой и растущей затратности строительного сектора, огромных сокращений государственных ассигнований и крушения государственной системы снабжения. Здесь произошел поворот в государственной системе инвестиций в жилищное строительство от прямого бюджетного финансирования к фондам предприятий и (в наименьшей степени) к негосударственным инвесторам. Вклад прямого бюджетного финансирования по отношению к общему фонду упал с 81% в 1986 г. до 13% в первой половине 1992 г. В то же время вклад предприятий возрос с 7% до 46% (см. Таблицу 5.2).

Таблица 5.2 Изменение структуры финансирования строительства (в % площади)

Источники финансирования	1986	1989	1991	1992* предварит.	1995* вариант I/II
Общее новое строительство	100	100	100	100	100
Финансируется государством, из которых	80.5	79.5	73.9	70	56/51
- центральный бюджет	80.5	39.2	28.4	13	9/13
др. госбюджет	---	40.3	45.5	56	47/38
предприятия	---	40.3	45.5	46	37/26
местный бюджет	---	---	---	10	10/12
кооперативы	5.4	5.3	5.0	4	4/8
индивидуальное строительство	5.9	8.4	9.7	10	14/23
прочие	8.2	6.8	11.4	16	26/18

* Для 1992 г. прогноз на август (при 10% сокращении результатов); оценки на 1995 г. базируются на "оптимистичном" прогнозе - удвоенном результате 1991 г. и "пессимистичном" сценарии (около 80% уровня 1991 г.).

Источник: Данные министерств экономики и строительства.

5.36 С 1991 г. вне- и внутрибюджетные жилищные субсидии быстро выросли, особенно из-за увеличения затрат на обслуживание. В 1992 г. жилищное строительство должно было составить по меньшей мере 6% от всего федерального бюджета, и жилищные капиталовложения - около 25% от всех бюджетных капиталовложений. В 1992 г. финансовая ответственность за управление существующим фондом была передана муниципальным правительствам.[1/] С начала либерализации цен, включая цены на жилье (которые были заморожены в 1929 г. на номинальном уровне), возможности покрытия расходов на обслуживание из доходов от сдачи в наем быстро сократились, и такое покрытие упало с примерно половины всего обслуживания в 1989 г. до менее трети в 1991 г. В настоящее время покрывается только 3-5%.

5.37 В середине 1992 г. плата за жилье составила около 0,5% дохода городской работающей семьи. В сегодняшних условиях экономики переход к ситуации, когда семье придется платить полную рыночную цену за свое жилье, будет очень тяжелым. Недавние подсчеты показывают, что если плата в Москве поднимется до уровня покрытия хотя бы половины стоимости обслуживания, тяжелое испытание падет на бедные семьи.[2/] Трудные вопросы реформирования системы платы за жилье и жилищных пособий не затрагиваются в этой главе.

5.38 Нехватка жилья в России в основном является городским явлением, тогда как в сельской местности проблема не так остра. Показатели населенности - 16,4 $м^2$ общей площади на человека в среднем - являются самыми худшими (после Румынии) среди бывших соцстран Европы. Другой показатель дефицита - очереди на жилье.[3/] Даже если учесть, что условием постановки на очередь обязательно должна быть значительная перенаселенность, можно, тем не менее, отметить, что число семей, официально ждущих получения жилплощади, возросло с 12,7 млн. в 1986 г. до 1465 млн. к концу 1990 г. (в дополнение к 1,6 млн., стоящим в очередях на кооперативную квартиру, или всего 26% городского населения). Всего около пятой части было в списках ожидающих жилье более десяти лет.

Как работает рынок недвижимости?

5.39 В Восточной Европе, например, в Венгрии или Польше, маргинальный свободный рынок жилья вызвал к жизни ряд "серых" (и в меньшей мере"черных") видов деятельности, которые долгое время сосуществовали с различными формами распределения государственного жилья. Частные агентства по недвижимости действовали открыто, и "серая" деятельность состояла в основном в совершении валютных сделок и укрытии реальных цен сделок. В России, наоборот, рынок жилья был более незначительным. Причиной этого были фактическое отсутствие частного сектора в советской экономике, жесткие

[1/] Термин "муниципальный", или "местный", используется в этой главе для определения правительства самого низкого уровня, т.е. уровня города или района.

[2/] Страйк, 1992.

[3/] Эти данные могут включать в себя различные показатели или двойной учет, поскольку члены семьи могут быть поставлены в разные очереди - по месту работы и месту жительства.

ограничения права собственности на частное или кооперативное жилье, а также и прямая политика контролирования мобильности населения (система прописки).

5.40 До недавнего времени рынок жилья (помимо рынка на дачи, который развился вокруг больших городов) был в значительной мере сведен к рынку обмена и сдачи в наем. Такие сделки были разрешены законом, хотя и сильно ограничены. Пока остаются в силе основные правила, но применение их разнится от региона к региону. К сожалению, данных об объеме таких сделок, особенно о частной сдаче в наем, очень мало.

5.41 Основы рынка жилья были заложены тремя основными законами - Законом 1990 г. о собственности, установившим частную собственность на жилье, Законом 1991 г. о приватизации жилищного фонда РСФСР и Законом, принятым в декабре 1992 г., об основных принципах федеральной жилищной политики. В 1991 г. были организованы первые жилищные аукционы, хотя некоторые из них проводились не в Москве. Вообще говоря, аукционная деятельность снижается. Покупатели - в основном предприятия, а цены очень высоки. Были организованы агентства по недвижимости, а в газетах печатается подробная информация о сделках и о предложениях, и это стало общепринятым источником информации для покупателей и арендаторов. Лучшие квартиры в Москве и в Санкт-Петербурге продаются за американские доллары.[4/] Эти цены превосходят покупательную возможность населения. Хотя теоретически может быть кредит под 80% годовых (не покрывающих для кредитора потери от инфляции), практически все эти сделки совершаются с оплатой наличными деньгами.

5.42 Наиболее распространенным способом получения жилья была очередь по месту жительства на государственное жилье либо по месту работы на жилье предприятий. Не все имели доступ к государственному жилью. На местах были определены жилищные нормы на семью, выражавшиеся в количестве кв. метров жилой площади на человека, с целью определения, кто нуждается в улучшении жилищных условий, т.е. кто имеет право быть поставленным в очередь. В зависимости от региона можно было стоять в очереди до 15 лет (в больших городах). Кроме того, мигранты должны ждать несколько лет (количество которых зависит от географического места) перед тем, как они получат разрешение на прописку. Трудовые контракты со специальными категориями рабочих, которые включали в себя условие о незамедлительном выделении жилья, являлись исключениями.

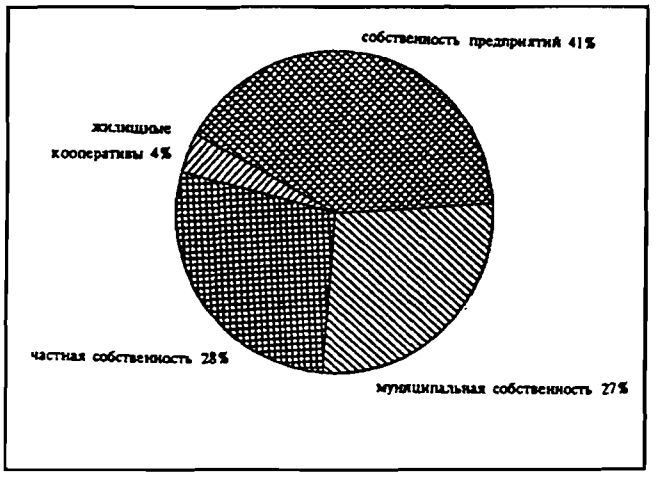
5. Государственные квартиры распределялись семьям на основе бессрочной аренды. Скрытое право на собственность заключалось в праве на постоянную прописку, которая являлась важной отличительной чертой системы. Прекращение контракта об аренде было практически невозможно. До недавнего времени выселение (что требовало предоставления альтернативного жилья) было разрешено лишь в случае серьезных нарушений поведения. В Законе от декабря 19 о федеральной жилищной политике выселение разрешено лишь в случае

4/ Н муниципальные квартиры в Москве продаются на аукционах: цена в декабре 1992 год а 150-220 тыс руб. за кв.метр.

длительного (6 месяцев) невнесения квартплаты или платы за коммунальные услуги.[5]

5.44 Июльский 1991 г. закон о приватизации жилья дает квартиросъемщику возможность выбора. Продолжающаяся неопределенность ситуации, вероятно, затормозит процесс, - не ясна ситуация с контролем над арендой, с правами собственности на землю в городе,[6] ожидается введение налога на собственность. Так, в начале 1993 г. около 8% государственного жилья было приватизировано. Москва идет впереди в деле приватизации жилищного фонда (13%), но большая часть областей пренебрегают этим направлением деятельности. В декабре 1992 года были внесены соответствующие поправки в национальный закон, что должно дать простор ускоренному развитию процесса.

Рисунок 5.1 Структура собственности на жилье, 1991 год



Примечание: не включая гостиницы и общежития; предприятия включают в себя колхозы и другие кооперативные предприятия.

5.45 Сдача в наем давно была разрешена, но основным ограничением были нормы на человека. Даже хотя многие семьи и занимают квартиры с худшими, чем эти, условиями, эти правила могут быть использованы местными властями для контроля над перемещениями. Плата за субаренду, если она превышала квартплату основного квартиросъемщика, считалась незаконным доходом. Фактически в практику давно вошло взимание больших сумм, особенно в районах, где нехватка рабочей силы и дефицит жилья сопутствовали друг другу. Сейчас за

[5] Альтернативное жилье все еще должно быть предоставлено, а единственным требованием - вместо требования соответствия социальным нормам - является соответствие стандартам жилья гостиничного типа.

[6] Конституционная поправка, разрешающая частную собственность на городскую землю, была принята в декабре 1992 г., но не ясно, как это повлияет на приватизацию жилья, поскольку это не касается земли, на которой есть приватизированные здания.

жилье, находящееся в частной собственности, взимается арендная плата по ставкам свободного рынка.[7]

5.46 Для частных лиц, желающих переехать по каким-то причинам - включая лучшие перспективы работы, - часто единственным возможным способом представлялся рынок обмена, особенно при переезде в другой город. Как и при частном найме, деятельность по обмену развивалась на грани незаконных действий и "серого/черного" рынка. Обмен жилья был, наконец, узаконен, но при сохранении многих ограничений. Данные об объеме обменов трудно получить. Было подсчитано, что около 110 000 обменов совершалось в Москве каждый год, что составляло около 4% государственного жилого фонда. Наблюдение за обменом жилья между Новосибирском и другими городами страны, проведенные в середине 1980-х гг., показали, что объем обменов вырос в 1,5 раза за последние десять лет.

5.47 Поднаем, приватизация и, в некоторой мере, обмены вызывают опасения, что эти виды деятельности позволяли семьям, особенно тем, кто мог широко пользоваться льготами при старой системе, наживаться за счет государственных субсидий. Накладывать запрет на поднаем будет дорогостоящим мероприятием в плане реализации такого запрета, но, что еще более важно, - он бы сократил предложение жилья для ареды и поднял цены на этом рынке. Меры, рекомендованные в параграфе 5.77, помогут стимулировать обмены и сократить возможности для получения чрезмерных доходов от сдачи жилплощади в аренду.

Связь рынка жилья и рынка труда

Темпы оборота рабочей силы: слишком низкие?

5.48 Когда оборот рабочей силы в предперестроечной России рассматривался как относительно высокий, не все с этим соглашались. Процент оборота, даже сокращавшийся в конце 70-х гг., был постоянно выше 7-9-процентного ограничения, определенного по плану. К сожалению, из-за различия методик российский процент оборота не может быть сравнен с показателем бывших соцстран, испытывающих нехватку рабочей силы. Анализ Всемирного банка по рынку труда в Польше показал, что при таком дефиците оборот в 20% был по-настоящему низок. Хотя не ясно, стимулировал ли дефицит рабочий силы рост процента оборота: фактически, данные за 1967-1981 г.г. показывают, что промышленный оборот снижался, в то время как дефицит рабочей силы возрастал.[8] Снижение процента оборота могло сопровождаться повышением внутризаводской мобильности, имеющей "отрицательную" направленность. Желание рабочих перейти на низкооплачиваемую работу вместо увольнения, вероятно, было связано со льготами, предлагаемыми предприятием (жилье, например),что еще больше снижает внешнюю мобильность работников.

---

[7] В Москве плата за аренду однокомнатной квартиры в удобно расположенном районе варьировалась от 8 до 10 тыс. рублей в месяц, также квартиры сдавались за 5 000 рублей в Волгограде, за 3 000 в Саратове, за 8-12 тыс. в Екатеринбурге - причем это было в середине 1992 года, когда средний доход семьи был примерно 6 800 рублей.

[8] См. работу Малля, 1987 г.

5.49 В 1991 и 1992 гг. уход по собственному желанию оставался, несмотря на ухудшающееся состояние экономики, самой распространенной формой проявления оборота рабочей силы (см. Главу IV). С одной стороны, можно ожидать, что на это напрямую влияла нехватка жилья, все еще предоставляемого предприятиями, и косвенно - ограничения на межрайонную мобильность. С другой стороны, некоторый оборот стал результатом поиска лучших льгот (включая жилье) в тех случаях, когда разница в размере зарплаты была ничтожной.[9/]

5.50 На резкое сокращение текучести в начале 1980-х гг. повлияло повторное введение обязательных мер по распределению трудовых ресурсов. Во второй половине десятилетия это направление было изменено и эти меры были забыты, а новое законодательство предоставило возможности получения дохода во внегосударственном секторе. Повышение текучести может отражать некоторое ослабление ограничений мобильности, как, например, отсутствие требования прописки для найма на негосударственные предприятия и не слишком строгий подход к выполнению этого условия со стороны государственных предприятий.

Внутренняя миграция

5.51 Усилия по контролю за потоками рабочей силы включили в себя механизм наблюдения, а также инструмент принуждения - в форме прописки. Система, в основном требующая, чтобы разрешение было получено от властей перед переездом, работала в связке с законами о жилье и трудоустройстве, контролирующими миграционный поток. Прописка также является реквизитом, позволяющим получить доступ ко многим услугам на местах.

5.52 Прописка предоставляется автоматически людям, родившимся в данном населенном пункте, а также приехавшему (приехавшей) сюда из другой местности супругу (супруге), но может быть недостижимой для многих других. Заявление о прописке рассматривается местными властями. Степень сложности получения прописки варьируется в зависимости от места: наиболее привлекательные города имеют самые строгие правила.

5.53 Как правило, на работу не принимали без прописки, хотя в зависимости от своей значимости для местной экономики некоторые предприятия имели разрешенные квоты на привлечение рабочей силы извне, если местный рынок труда не мог обеспечить их рабочими, особенно для низкооплачиваемых и непрестижных рабочих мест. Такие рабочие, соответственно, были размещены в общежитиях с временной пропиской. В российских городах более 5% населения живет в общежитиях (для сравнения: в Польше - 0,3%). В Москве количество рабочих с временной пропиской возросло с 25% всех занятых в 1974 г. до 33% в 1980 г.. Иногда живущие в общежитиях могут получить постоянную прописку. Неработающие могут быть зарегистрированы в ФСЗ по месту их прописки.

[9/] Стэндинг в своем исследовании, проведенном в 1992 г., обнаружил, что фактор жилплощади был одним из значимых при принятии решения об уходе с предприятия по собственному желанию. Доля этого фактора была относительно низка в госпредприятиях (2%) и более высока в кооперативах (8%).

5.54 Поскольку прописка связана с жильем, семьи, желающие переехать, должны найти жилье. Проблема трудная, ведь в принципе одно без другого не получить. Прописка требуется не только при распределении государственного или кооперативного жилья, но и при постановке на очередь на жилье. Выбор мигрирующих семей ограничен соображениями стоимости аренды на рынке и требованием того, чтобы покупатель дома имел местную прописку. Неудивительно, что черный рынок прописки появился во многих больших городах.[10/]

5.55 Основным положением закона "О выборе места жительства граждан на территории РФ" является личное право свободы передвижения, хотя обязательная регистрация будет продолжаться. И проект закона и резолюция парламента по его претворению в жизнь будут считать незаконным вмешательство в частные решения о переезде. Однако не ясно, последует ли за предложенной программой снятие жилищных ограничений. Проект закона предусматривает разрешение регистрации (по предоставлении необходимых документов) покупателю частного жилья, а также арендатору, что является шагом вперед, но необходимо будет также решить вопрос о местных нормах и стандартах. Однако проект предусматривает возможность введения расплывчато описанных "оправданных" ограничений. Это, вероятно, будет использоваться для сокращения притока людей в районы, где благосостояние живущих будет подвергаться угрозе.

Упал ли уровень миграции?

5.56 Советская миграционная политика и политика распределения трудовых ресурсов были неэффективны для достижения цели перераспределения трудовых ресурсов между регионами, где имелся их избыток или дефицит. Так, рост городов с их внешне очень строгим миграционным контролем не сдерживался. В течение десяти [illegible], предшествовавших 1989 г., Москва, С.-П. и прилегающие регионы, где прожива[illegible] 8% населения страны, впитали в себя 45% всех мигрантов. С другой стороны, [illegible]стущая концентрация людей в пригородных районах в течение последни[illegible]0 лет была связана с пропиской и дефицитом жилья. Это не был [illegible]ападный [illegible]ценарий "бегства в пригороды", но скорее второе лучшее решение для сельскохо[illegible]йственных мигрантов, ищущих доступ к лучшему обеспечению товарами [illegible] услугами в больших городах. Расположенные в пригородах "дачи" помогали найти место жительства.

5.57 Даже если многие мигранты и могли справляться с ограничениями по [illegible]роприске, то ожидаемый результат все равно искажает модель внутренней [illegible]играции и дает сниженный миграционный процент. В прошлом сбор и [illegible]убликование данных о миграции периодически наталкивались на препятствия. [illegible]ициальная статистика, собранная на основе системы прописки, показывала [illegible]чительно заниженную мобильность. Эти проблемы затруднили и без того [illegible]жные задачи по определению уровня мобильности.

Хотя трудно сделать международное сравнение показателей внутренней [illegible]рации, специалисты по миграции согласны в том, что в странах с плановой

[illegible]91 г. Москва продает прописки предприятиям для привлечения желаемых работников. (В [illegible] 1992 г. аукционная цена московской прописки была примерно 1,5-2 млн. рублей на семью).

экономикой она намного меньше, чем в рыночных странах. В 1971 г., когда предпринимались попытки сделать сравнение по Польше, Венгрии, Чехословакии, было подсчитано, что чистый процент внутренней миграции был примерно в 2,4 раза ниже, чем в США и Западной Германии. Официальная внутренняя миграция в СССР в 1970-х и 1980-х г.г. была немного ниже, чем в Польше. Чистый процент городской миграции на 10 000 чел. в СССР был 7,4 в течение 1976-1979 гг. и 5,1 в течение периода с 1980 по 1988 гг. Соответствующие показатели для Польши - 10,8 и 6,3%.

5.59 Жилищные возможности могут быть показаны на примере процента мобильности в Западной Европе, где вмешательство правительства в жилищный рынок сильно чувствуется, и в среднем он составляет 50% от соответствующих показателей в США, Канаде, Австралии и Новой Зеландии. Цифры основаны на проценте жилищной мобильности, определенной как процент населения, переезжающего из одного жилья в другое за определенный период времени. Пока таких данных не существовало в бывшем СССР, эксперты по государственному жилью определяли мобильность между 3 и 4%% (см. рис. 5.2).

5.60 На мобильность могут влиять такие неисчислимые характеристики рынка жилья, как его открытость и легкость обмена жилья. Вероятно, это справедливо и для Восточной Европы и России. Имея серьезную нехватку жилья, можно также ожидать наличие явной связи между дефицитом и степенью мобильности. Хотя такие ассоциации были найдены Майо и Штейном (1987) в Польше, результаты аналогичных исследований в России должны быть рассмотрены более тщательно. Карел (1988) заключил, что трудовые ресурсы не могут двигаться в регионы с возросшим дефицитом жилья. В 1966-1985 гг. миграция проходила в регионы, где жилищный дефицит был менее ощутим. В их охватывающих все республики моделях чистой миграции на душу населения жилищное строительство было единственным наиболее важным фактором, объясняющим до 44% отмеченной вариации. Однако в определении миграционного объема (размеров притока и оттока) моделей различия в масштабах жилищного строительства не проявили себя столь же явно. Это может быть результатом неправильной спецификации модели, даже хотя (по многочисленным наблюдениям) "улучшение жилищных условий" неизменно указывается как важный мотив для миграции. Другим возможным объяснением может быть значительное число жилищных обменов; это незначительно отразится на размере чистой миграции, но все-таки повлияет на ее общий объем.

5.61 Недавние данные показывают, что процент внутренней миграции будет продолжать сокращаться. Реальный масштаб ожидавшегося массового наплыва беженцев все-таки был скромным: в конце 1991 г. в России было примерно 200 000 беженцев (меньше, чем ожидалось). В любом случае приток беженцев, конечно, усилит жилищный дефицит, особенно из-за проблем демобилизации военнослужащих.

Жилищные льготы предприятий и мобильность трудовых ресурсов

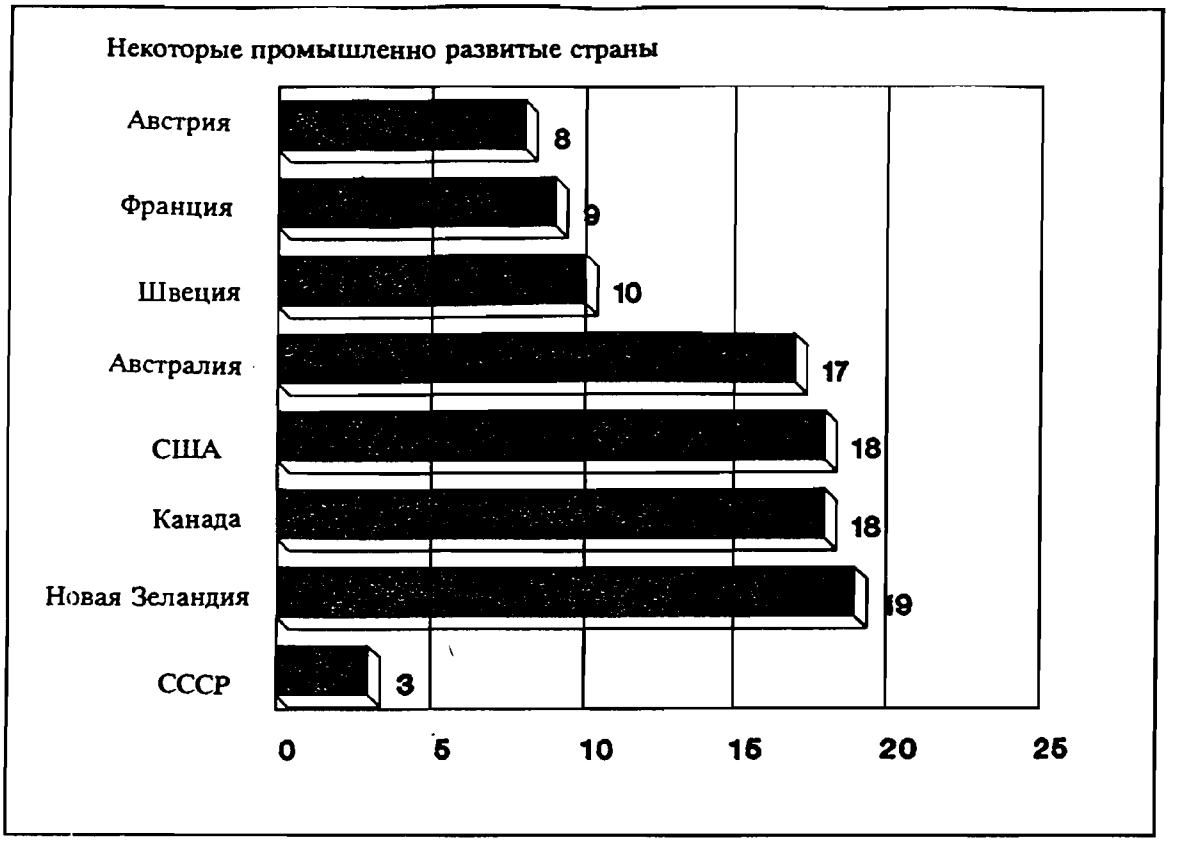
5.62 За последние 20 лет предприятия, особенно находящиеся в условиях постоянного дефицита трудовых ресурсов - на севере или на востоке - стали повышать степень обеспечения жильем для привлечения рабочих. В настоящее

время предприятия управляют около 57% всего государственного жилищного фонда. Региональные различия отражают существовавшие ранее приоритеты индустриальной политики, которые отдавались тяжелой и оборонной промышленностям. В настоящее время именно предприятия ведут основное жилищное строительство.

5.63 *Жилищные льготы.* Предприятия могут предлагать жилье в наем, включая различные виды квартир с совмещенными местами общего пользования. Есть целый ряд материальных и денежных форм оказания помощи в приобретении жилья, данные по которым крайне отрывочны. Эти льготы не составляют права. В прошлом законодательство стимулировало, но не обязывало предприятия расширять помощь служащим в жилищной сфере. Это может включать в себя посредничество в обеспечении земельными участками. Денежная помощь принимает форму арендных пособий, кооперативных низкопроцентных займов и частичное возмещение выплат долга за жилье. До недавнего времени Сбербанк давал займы частным лицам на индивидуальное строительство через предприятия.

5.64 Наблюдения Всемирного банка, проведенные в ноябре 1992г., показывают, что большинство предприятий (75% респондентов) предлагают те или иные формы жилищной помощи. Те фирмы, которые этого не делают, очень маленькие, как правило. Более 1/3 предприятий, обеспечивающих жилищную помощь, имеют по меньшей мере три различные жилищные программы. Помощь в выплате аренды редко имеет место, и эта практика скоро прекратится. Программы освоения земельных участков являются наиболее распространенным типом жилищного содействия, и ими занимаются более половины предприятий. Около 1/4 предложенной помощи связано с получением земельных участков и займами на строительство.

Рисунок 5.2 Доля населения, ежегодно меняющего место жительства, 1981 год



Источник: доклад Всемирного банка. 1991 год; Л. Лонг

5.65 Обеспечение жилья предприятиями является одним из самых важных факторов, влияющих на мобильность трудовых ресурсов. Это имеет по меньшей мере два измерения: (1) обусловленность доступа к этим благам продолжительностью работы на данном предприятии и (2) сокращенная межрегиональная мобильность, т.к. рабочий, уволенный хотя бы однажды, колеблется, прежде чем поменять место жительства. Жилье предприятий обычно зависит от срока работы в этой фирме. Период ожидания значительно различается в зависимости от отраслей и регионов и иногда может достигать 10 лет, что в любом случае будет меньше, чем другим способом. Рабочие, чьи жилищные условия не соответствуют критериям доступа к муниципальному жилью, могут удовлетворять требованиям списков предприятий. Квалификация служащего и его вклад в работу компании могут дать право семье на квартиру улучшенного качества по сравнению с муниципальными нормами.

5.66 Как было упомянуто выше, предприятия имеют очень ограниченный контроль за их существующим жилищным фондом. Если право на постоянное жительство однажды получено, то оно не может быть отозвано при увольнении. Среди предприятий, за которыми наблюдал Банк, все имеют квартиросъемщиков, которые уже не являются служащими этого предприятия. Фактически около 40% квартиросъемщиков не являются служащими фирмы. Такое положение дел очень

затрудняет проведение реформы. Реальная стоимость аренды заняла бы большую часть бюджета семьи, так что квартплату можно поднять лишь при существенном росте реальных доходов жильцов. Если квартиросъемщики являются служащими фирмы, поднятая на рыночный уровень рента может быть компенсирована более высокими зарплатами, но этот вариант не всегда приемлем.

Жилье предприятий в контексте жилищной реформы

5.67 Недавние политические заявления и предложенные проекты законодательных актов, в частности, недавний Закон об основных принципах, гласят, что предприятия и общественные организации, обеспечивающие жильем своих служащих, должны быть основными игроками в системе обеспечения жильем, по крайней мере, в течение переходного периода (см. Таблицу 5.2). Хотят и могут ли предприятия играть такую роль - еще не ясно. Налоговые программы стимулируют обеспечение работодателя жилищными льготами через федеральные и муниципальные налоговые исключения и скидки. С 1991 г. все жилищные капиталовложения, оплачиваемые из социальных фондов предприятий, были освобождены от налога на прибыль.

5.68 Недавнее законодательство оставило неясным вопрос о собственности на существующий фонд жилья предприятий. Фактически основной контроль за жильем предприятий остается за соответствующим уровнем правительства. Юридически это подходит под приватизацию по запросу отдельных частных лиц. По наблюдениям Банка, более половины предприятий приватизировали квартиры, от 1% до 13% всего фонда. Одна маленькая компания приватизировала весь фонд жилья. Еще есть данные, что некоторые предприятия препятствуют приватизации жилья. Были случаи, когда предприятия просто снимали со своего баланса ведомственное жилье, в этом случае их жилой фонд передавался муниципалитету. Некоторые предприятия начали сокращать практику предоставления низкопроцентных прямых займов работников, которые вовлечены в строительство или являются членами жилищных кооперативов.

5.69 Маловероятно, что многие предприятия в ближайшем будущем отложат жилищные программы: помимо воздействия на наличие налоговых льгот, предложенный закон о приватизаци предприятий дает в руки служащих мощные инструменты участия в процессе управления. Следовательно, считается, что жилье станет последней льготой, подлежащей урезанию, даже если сама программа или ее характер изменятся. По наблюдениям Банка, более трети предприятий, предоставляющих жилищные льготы, показывают капитальные расходы в 1991 или 1992 гг., и то же количество предприятий объявили об отсутствии у них намерений сократить свои строительные программы, и только 2 компании заявили о том, что они это сделают. Фактически более трети фирм перечислили жилищные льготы в числе последних программ, от которых откажутся как рабочие, так и администрация. Если альтернативный выбор получения жилья становится все менее доступным, это станет все более важным фактором впоследствии. В то же время пелена неясности скрывает действие факторов, влияющих на жилищные программы, наиболее важным среди которых является увеличивающаяся стоимость строительства, юридические реформы относительно аренды и прав владения, применение правил, разрешающих частное владение, приватизацию и право на очередь на жилье.

Рекомендации относительно политики

5.70 Не только скорость перехода к рыночной жилищной системе в России больше ограничена макроэкономическими и политическими актами, чем в Восточной Европе, но этот переход начинается с более высокого уровня государственной монополии на жилищное строительство, распределение и управление жильем. В любом случае, как отмечено выше, нельзя ожидать, что реформа жилищной политики может снять проблемы высокой региональной безработицы. Этот раздел высвечивает политику реформ, которая может иметь полезное влияние на семьи и, таким образом, на мобильность трудовых ресурсов. Приложение 3 рассматривает более широкий спектр отраслевых реформ, включая меры по оживлению строительства.

5.71 *Необходимость усилить координацию и выполнение реформ.* При явном консенсусе по вопросу об общем "рыночном" направлении при проведении жилищных реформ законодатели приняли несколько разрозненных актов, которые не были скреплены соответствующей долгосрочной политической целью. Фрагментарный подход значительно способствовал смешению многих понятий. Неуверенность относительно статуса существующих правил и интерпретации новых законов и постановлений и отсутствие четких процедур их внедрения в жизнь создают ситуацию, в которой местные власти, предприятия и банки, а также частные лица имеют трудности при совершении выбора. Недостаток координации в деле реализации жилищной политики и отсрочка при выполнении принятых решений могут препятствовать переходу к рынку труда и индустриальной перестройке.

5.72 Первая попытка развития структуры для начальной жилищной реформы, Закон о принципах федеральной жилищной политики (декабрь 1992 г.), вновь подтверждает право на частную собственность и обеспечивает введение частной собственности на городскую землю, что приветствовалось. Обеспечивая целую гамму директив на будущее, закон должен способствовать ускорению принятия специфического законодательства в ключевых областях жилищной политики и стимулировать их внедрение.

5.73 *Уничтожение системы прописки.* Предлагаемое законодательство "О выборе места жительства граждан" должно быть введено в действие как можно скорее. Помимо осуществления непосредственного контроля, система прописки препятствует частным сделкам, значительно повышая их стоимость. Все жилищные ограничения, помимо санитарных норм, должны быть сняты. Исходя из налоговых ограничений, некоторые местные правительства, вероятно, используют эти статьи, позволяющие юридически сократить въезд на их территорию. Этого необходимо избежать.

5.74 *Обеспечить изменения для существующего жилищного фонда.* Несмотря на то, что реформы, направленные на существующее жилье и новое строительство, должны проводиться одновременно, те из них, которые ориентированы на уже существующий фонд жилья, могут относительно быстро повысить мобильность трудовых ресурсов. Должна быть сделана попытка эффективнее использовать государственное жилье путем более рациональной приватизации и политики аренды, улучшенного управления фондом и его перераспределения вместе со снятием ограничений на обмен или подаренду.

5.75 Нужно прекратить увеличивать субсидии на техническое обслуживание жилья. Если арендная плата не изменяется и доходы продолжают быстро падать, муниципальное правительство и другие владельцы государственного жилья, вероятно, и дальше будут урезать и без того низкий бюджет на техническое обслуживание, что обернется быстрым ухудшением фонда жилья. Увеличение арендной платы как повысит прибыль, так и стимулирует мобильность посредством приватизации и обменов. Россия имеет самый низкий уровень самоокупаемости государственного жилищного фонда и самый низкий арендный налог на жилищный доход из всех стран бывшего социалистического лагеря Восточной Европы. Стратегия изменения аренды должна быть разработана в контексте падающего реального дохода. Почти любое подразумевающееся повышение базового тарифа должно вынужденно сопровождаться программами предоставления жилищных пособий, поэтому чистая бюджетная экономия будет очень мала.

5.76 Возможности выбора путей реформы арендной политики должны совмещать коррекцию размера арендной платы и программу предоставления жилищных пособий.[11/] Эти программы не должны быть стандартными для всей страны. Российская Федерация, в отличие от многих восточноевропейских стран, признала местный аспект жилищной проблемы путем предоставления полномочий муниципальным правительствам на изменение формы аренды. Другие возможности, которые должны быть рассмотрены одновременно с увеличением базового арендного тарифа, включают: 1) введение повышеных тарифов на оплату излишков жилой площади, превышающих "социальные нормы", при возможном снижении этих норм для минимизации субсидий на квартиру; 2) дальнейшую дифференциацию тарифов за счет местных преимуществ (район города и т.д.) и 3) быстрое увеличение аренды на самую лучшую часть жилищного фонда, возможно, с обеспечением за счет этого покрытия, по меньшей мере, расходов на техническое обслуживание.

5.77 Все остающиеся юридические и административные ограничения по субаренде и обмену муниципального жилья, а также предписанные нормы площади и запрет на оплату наличными должны быть сняты или пересмотрены с учетом лишь достаточности и санитарных норм. Несмотря на существующие ограничения, обмен квартир был сравнительно частым явлением и число обменов должно возрасти при изменении платы за аренду. Обмены значительно способствуют местной и межрегиональной мобильности и должны быть облегчены.

5.78 *Приватизация.* В конце 1992 года приватизация жилья приняла форму бесплатной передачи, что, казалось, ускорило ее ход. Требования о передаче должны быть также стимулированы введением повышенной арендной платы, налогов на собственность (неопределенность относительно их размеров часто удерживает людей от принятия решения о приватизации) и принятием закона о совладении частично или полностью приватизированными зданиями. Поскольку

[11/] Программы предоставления жилищных пособий в настоящее время реализуются или их принятие рассматривается в ряде стран Восточной Европы. Что касается России, то первая такая программа разрабатывается для Москвы.

городская земля может быть сейчас в частном владении, права собственника на приватизированные строения должны быть пояснены.

5.79 Приватизация жилья будет иметь прямое влияние на мобильность, поскольку на рынок аренды и перепродажи поступит большое число квартир. Новое строительство может быть стимулировано, особенно если владельцы смогут использовать свое жилье как залог для получения жилищных займов. Это может также содействовать переходному процессу и по-другому, если приватизированное жилье может быть использовано как дополнительный залог для получения займов на развитие малого бизнеса.

5.80 *Ведомственное жилье.* Хотя предприятия в конечном итоге должны быть освобождены от ответственности за строительство и содержание жилья, незамедлительное снятие с них этой функции повлекло бы за собой острый кризис. Предприятия в настоящий момент финансируют создание примерно 65% нового жилого фонда, поскольку бюджетные средства уменьшаются, а частный сектор не развит. Новое налоговое законодательство создает стимул для предприятий по обеспечению их сотрудников жилищными пособиями, и, как отмечено, Закон о приватизации предприятий даст дополнительную возможность рабочим контролировать выделение средств на жилищные программы.

5.81 В течение переходного периода, когда предприятия еще играют важную роль в обеспечении жильем, они должны иметь право на больший контроль за своим жилищным фондом. Это касается права на определение арендной платы, установление единой политики относительно сдачи в наем и обмена и на выселение рабочих после увольнения. Наличие квартиросъемщиков, не занятых на данном предприятии, создает препятствия проведению реформы. Такие изменения должны применяться по крайней мере к новым квартирам. В дополнение к этому инициативы могли бы стимулировать фирмы отказываться от прямого обеспечения в пользу других программ помощи, а именно краткосрочных низкопроцентных займов. Это могло бы увеличить мобильность рынка трудовых ресурсов, содействуя созданию потенциала для проявления большей гибкости при поддержке частной собственности, что опосредствованно способствовало бы развитию рынка жилья.

5.82 *Изменение статуса дач.* Недавнее законодательство стимулирует изменение статуса "временных" домов, отвечающих нормативным требованиям постоянного жилья. Это могло бы значительно расширить жилищный фонд, особенно в районах, где ощущается его острый дефицит.

5.83 *Очереди на жилье.* Несмотря на положения Закона о приватизации, нереалистично будет ожидать, что бесплатное жилье будет продолжать предоставляться семьям, стоящим в очереди на него. Также очевидно, что период ожидания будет значительно увеличен, без какой-либо соответствующей гарантии на жилье. Некоторые семьи просто потеряют надежду и выйдут из очереди в поисках других возможностей, как это было в Польше. Польша сократила очереди на жилье посредством программ, которые предоставляют семьям потенциальный доступ к земле и льготы для строительства, хотя не ясно, сколько семей этим воспользовались. Введение похожих программ могло бы быть рассмотрено и в России.

БИБЛИОГРАФИЯ

Aaron, H. 1984. "Social Welfare in Australia." In Caves and Crause, eds., Australia: A View from the North.

Аарон Х. 1984 г. "Социальное благосостояние в Австралии". изд. 'Ин кейвз энд крауз', Австралия: Вид с севера

Ahmad, Ehtisham. "Poverty, Demographic Characteristics and Public Policy in CIS Countries." 48th Congress of the International Institute of Public Finance "Impact of
Demographic Changes For Public Finances" (Washington, D.C., International Monetary Fund, August 24-28, 1992) mimeo.

Ахмад Эхтишам. "Нищета, демографические характеристики и государственная политика в странах СНГ". 48-ой Международный финансовый конгресс "Влияние демографических изменений на государственные финансы" (Вашингтон. МВФ, 24 - 28 августа, 1992 года)

Alderman, H. 1992. "Albania - Food and Nutrition - Related Safety Nets". World Bank mimeo.

Алдерман Х. 1992 г. "Албания - еда и питание - сеть служб социальной защиты". Всемирный Банк.

Aslund, Anders. 1992. "Prospects for a Successful Change of Economic System in Russia". Stockholm, mimeo

Аслунд Андерс. 1992 г. "Перспективы удачных изменений экономической системы России" . Стокгольм.

Atkinson, Anthony B. and John Micklewright. 1992. Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income. Cambridge University Press.

Аткинсон Энтони Б. и Джон Майклрайт. 1992 г. Экономические изменения в Восточной Европе и распределение дохода. изд. "Кембридж Юниверсити Пресс".

Barr, Nicholas. 1992. "The Russian Cash Benefits System", World Bank, mimeo.

Барр Николас. 1992 г. "Российская система денежных пособий". Всемирный Банк.

Bird, R. 1990. "Intergovernmental Finance and Local Taxation in Developing Countries: Some Basic Considerations for Reformers." Public Administration and Development.

Берд Р. 1990 г. "Межправительственные финансы и местное налогообложение в развивающихся странах: несколько советов реформаторам". Общественное развитие и администрирование.

Birdsall, Nancy and Richard Sabot. 1993. "Virtuous Circles: Human Capital, Growth and Equity in East Asia." World Bank: Washington, D.C., mimeo.

Бердсалл Нанси и Ричард Сабот. 1993 г. "Высоконравственные круги: человеческий капитал, рост и справедливость в Восточной Азии". Всемирный Банк, Вашингтон.

Bosworth, Barry. 1991. "Incomes Policies in Socialist Economies." in Commander (ed.) 1991.

Босворт Барри. 1991 г. "Политика доходов в социалистических странах". под редакцией Коммандера. 1991 г.

Brown, Charles C. and Wallace E. Oates. 1985. "Assistance to the Poor in a Federal System." University of Maryland at College Park, Department of Economics and Bureau of Business and Economic Research Working Paper No. 85-7. June.

Браун Чарльз К. и Уоллес И. Отс. 1985 г. "Помощь бедным в федеральной системе". Университет Мериленда, Экономический факультет и Бюро исследований экономики и бизнеса. Документ N.85 - 7, июнь.

Cazes, Sandrine and Jacques Le Cacheux. 1992. "Income inequalities and poverty in the republics of the former Soviet Union." IEA 10th World Congress, Moscow, August 24-28, mimeo.

Казес Сандрин и Жак Ле Каше. 1992 г. "Неравенство доходов и бедность в республиках бывшего СССР". 10-ый Конгресс Международной научно-экономической ассоциации. Москва, 24 - 28 августа.

Commander, Simon (ed.). 1991. "Managing Inflation in Socialist Economies in Transition", EDI Seminar Series, World Bank: Washington D.C.

Коммандер Саймон (редакция). 1991 г. "Управление инфляцией в переходный период в социалистических странах". Семинары Института Экономического Развития, Всемирный Банк, Вашингтон.

Commander, Simon, and Ruslan Yemtsov. 1992. "Prices, Wages and Employment in Russia", World Bank and Moscow State University, mimeo.

Коммандер Саймон и Руслан Емцов. 1992 г. "Цены, зарплаты и занятость в России". Всемирный банк и МГУ.

Commander, Simon. 1993. "A Note on the Experience with Stabilization in Russia in 1992 and Early 1993." World Bank: Washington, D.C. Preliminary Report, March 12, mimeo.

Коммандер Саймон. 1993. "Замечания по поводу опыта стабилизации в России в 1992 и начале 1993 гг." Всемирный Банк, Вашингтон. Предварительный доклад, 12 марта.

Corbo, Vittorio and Sang-Mok Suh, eds. 1992. Structural Adjustment in a Newly Industrialized Country: The Korean Experience. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Корбо Витторио и Санг-Мок Су. 1992 г. Структурные преобразования в НИС: опыт Кореи. Балтимор, изд. "Джонс Хопкинс Юниверсити Пресс".

Cornia, Giovanni Andrea and Frances Stewart. 1992. "Two Errors of Targeting." World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting. Washington, D.C. Draft for Discussion, June 17-19.

Корниа Джованни Андреа и Френсис Стюарт. 1992. "Две ошибки при выборе цели ". Конференция Всемирного Банка по государственным расходам и

бедности: сферы распространения и целевые группы. Вашингтон, обсуждение проекта 17 -19 июня.

Corricelli, Fabrizio and Ana Revenga. 1992. "Wage Policy During the Transition to a Market Economy: Poland 1990-91." World Bank: Washington, D.C.

Корричелли Фабрицио и Ана Ревенга. 1992 г. "Политика в области зарплат во время перехода к рыночной экономике: Польша, 1990-91 годы". Всемирный Банк, Вашингтон.

Dilnot, Andrew and Ian Walker. 1989. The Economics of Social Security. Oxford University Press.

Дилнот Эндрю и Ян Уолкер. 1989 г. Экономика социальной защиты, изд. "Оксфорд Юниверсити Пресс".

Disney, Richard and Steven Webb. 1989. "Is There a Market Failure in Occupational Sick Pay?" In Andrew Dilnot and Ian Walker, eds., The Economics of Social Security. New York: Oxford University Press.

Дисней Ричард и Стивен Вебб. 1989 г. "Являются ли пособия по профессиональным болезням слабым местом рыночной системы?" под ред. Эндрю Дилнота и Яна Уолкера. "Экономика социальной защиты". Нью Йорк: Оксфорд Юниверсити Пресс.

Dornbusch, Rudiger. 1991. "Experiences with Extreme Monetary Instability". in Commander (ed.) 1991.

Дорнбуш Рюдигер. 1991 г. "Опыт крайней валютной нестабильности" под ред. Коммандера. 1991 г.

Duskin, E. 1992. "Private Pensions and Public Policy." OECD.

Даскин И. 1992 г. "Частные пенсии и государственная политика". ОЭСР.

Feshbach, Murray. 1992. "Medical Situation in the Former USSR: Priority Regions and Cities." Prepared for the Human Resources Division, World Bank, Washington, D.C., December, mimeo.

Фешбах Мюррэй. 1992 г. "Ситуация в здравоохранении в бывшем СССР: ведущие города и регионы", для Отдела развития людских ресурсов Всемирного Банка, Вашингтон.

Fretwell, David. 1992. "Developing Effective Employment Services." World Bank Staff Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, September.

Фретвелл Дэвид. 1992 г. "Развивая эффективно действующие службы занятости", рабочий документ Всемирного Банка, Вашингтон. Сентябрь.

Grosh, Margaret E. 1992. "Towards Quantifying the Tradeoff: Administrative Costs and Targeting Accuracy." World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting. Washington, D.C. Draft for Discussion, June 17-19.

Грош Маргарет И. 1992 г. "Количественное определение альтернатив: административные издержки и точность выбора" Конференция Всемирного

Банка по государственным расходам и бедности: сферы распространения и целевые группы. Вашингтон, обсуждение проекта, 17 -19 июня.

Hart, Robert A. 1984. The Economics of Non-Wage Labour Costs. George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.

Харт Роберт А. 1984 г. Экономика косвенных затрат на рабочую силу. Изд. "Джордж Аллан & Анвин, лтд."

Ickes, Barry and Randi Ryterman. 1992. "Inter-enterprise Arrears in Russia", International Monetary Fund and World Bank, mimeo.

Айкс Барри и Рэнди Райтерман. 1992 г. "Взаимная задолженность предприятий России". МВФ и Всемирный Банк.

International Social Security Association (ISSA). 1982. Absenteeism and Social Security. Studies and Research No. 16.

Международная ассоциация социальной защиты. 1982 г. Абсентеизм и социальная защита. Изучение и исследования N16.

Jackman, Richard and Michal Rutkowski (forthcoming). "Labour Markets", in Barr (ed.) Human Resources in Transition.

Джекман Ричард и Михал Рутковски (скоро выходит из печати) "Рынки труда", под ред. Барра. Человеческие ресурсы в переходный период.

Keesing, Donald B. 1992. "Old-Age Security Throughout the World: A Survey". World Bank Staff Draft Paper, December 23, mimeo.

Кисинг Доналд Б. 1992 г. "Социальная защита престарелых в мире: обзор". Проект Всемирного Банка для внутреннего пользования, 23 декабря.

Kingkade, W. and Torrey, B. 1992. The Evolving Demography of Aging in the US and former USSR. World Health Quarterly, 45: 15-28.

Кингкейд В. и Торрей Б. 1992 г. Развитие демографии старения в США и бывшем СССР, "Мировое здравоохранение" (ежеквартальное издание) 45: 15 - 28.

Korel, L.V., V.C. Tapilina and V.A. Trofimov. 1988. "Migration and Housing", Novosybirsk: Nauka (in Russian).

Корел Л.В., Тапилина В.К. и Трофимов В.А. 1988 г. "Миграция и жилье", Новосибирск, изд. "Наука". (На русском языке.)

Lightman, Ernie S. 1991. "Social Assistance in a Shrinking Canadian Welfare State." In International Social Security Review. 44(1-2).

Лайтман Эрни С. 1991 г. "Социальная поддержка в увядающем канадском обществе всеобщего благосостояния", в Международном обзоре социальной защиты, 44(1-2).

Liu, Lillian. 1993. "Income Security in Transition for the Aged and Children in the Soviet Union and in the Russian Federation." Draft, March.

Лиу Лиллиан. 1993 г. "Обеспечение дохода престарелым и детям в переходный период в СССР и РФ", проект, март.

Long, L., 1991. "Residential Mobility Differences Among Developed Countries", International Regional Science Review, 14(2):133-147.

Лонг Л. 1991 г. "Различная степень мобильности населения среди развитых стран", Международный научный региональный обзор, 14(2):133-147.

Malle, S. 1987. "Planned and Unplanned Mobility in the Soviet Union Under the Threat of Labor Shortage", Soviet Studies XXXIX(3):357-387.

Малль С. 1987 г. "Плановые и неплановые перемещения в СССР под угрозой нехватки рабочей силы", исследования советской системы XXXIX(3):357-387.

Mayo, S.K. and J.I. Stein. 1988. "Housing and Labor Market Distortions in Poland: Linkages and Policy Implications", Washington, D.C.: the World Bank, Report INU: 25.

Майо С. К. и Д. И. Стейн. 1988 г. "Перекосы на рынке труда и жилищная проблема в Польше: связь и политический смысл." Вашингтон, доклад Всемирного Банка INU:25.

Mesa-Lago, Carmelo. 1990. "Economic and Financial Aspects of Social Security in Latin America and the Caribbean: Tendencies, Problems and Alternatives for the Year 2000," Washington DC: The World Bank, Report No. IDP-095, pp. i-ii.

Меса-Лаго Кармело. 1990 г. "Экономические и финансовые аспекты социальной защиты в Латинской Америке и Карибском регионе: тенденции, проблемы и альтернативы к 2000 году". Вашингтон, доклад Всемирного Банка No. IDP-095, стр. i-ii.

Milanovic, Branko. 1992. "Distributional Incidence of Cash and In-Kind Transfers in Eastern Europe and Russia." World Bank conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting. World Bank Staff, Washington, D.C.: World Bank, June 17-19.

Милановик Бранко. 1992 г. "Распространение помощи деньгами и товарами в странах Восточной Европы и России." Конференция Всемирного Банка по государственным расходам и бедности: сферы распространения и целевые группы. Вашингтон. Всемирный Банк, 17-19 июня.

Mitchell, Olivia S. 1990. "The Effects of Mandating Benefits Packages." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 3260 (February). Cambridge, Mass.

Митчелл Оливия С. 1990 г. "Эффект целевого распределения пособий", рабочий документ Национального бюро экономических исследований No. 3260 (февраль). Кембридж.

Mitchneck, B.A. 1991. "Geographical and Economic Determinants of Interregional Migration in the USSR, 1968-1985", Soviet Geography, March 1991, p.168-189.

Митченик Б. А. 1991 г. "Географические и экономические факторы межрегиональной миграции в СССР, 1968 - 1985." Советская география, март 1991 г. стр. 168 -189.

Moffitt, R. 1992. "Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review", Journal of Economic Literature. 30:1-61.

Моффитт Р. 1992 г. "Побудительный эффект системы благосостояния в США: обзор". Журнал экономической литературы, 30:1 - 61.

Oxenstierna, Suzanne. 1990. From Labour Shortage to Unemployment? The Soviet Labour Market in the 1980s. Swedish Institute For Social Research, University of Stockholm.

Оксенстиерна Сюзанна. 1990 г. От нехватки рабочей силы к безработице? Советский рынок труда в 80-е годы. Шведский институт социальных исследований, Сткгольмский университет.

Popkin, Barry M., Marina Mozhina and Alexander K. Baturin. 1992. "The Development of a Subsistence Income level in the Russian Federation." University of North Carolina at Chapel Hill, December 8, mimeo.

Попкин Барри М., Марина Можина и Александр Батурин. 1992 г. "Изменения прожиточного минимума в РФ." Университет Северной Каролины, 8 декабря.

Prokofieva, Lidia, 1992. "Large Families in the Low Fertility Regions: Social Portrait." Russian Academy of Social Sciences, Moscow, mimeo.

Прокофьева Лидия, 1992 г. "Многодетные семьи в малофертильных регионах: социальный портрет". Российская Академия общественных наук, Москва.

Ravallion, Martin. 1992. "Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods." Living Standards Measurement Study Working Paper No. 88. The World Bank, Washington, D.C.

Равалльон Мартин. 1992 г. "Сравнение уровней бедности: концепции и методы." Изучение жизненных стандартов, рабочий документ No. 88. Всемирный Банк, Вашингтон.

naud, B. 1992. "The Housing System of the Former Soviet Union: Why do the Soviets Need Housing Markets?", Housing Policy Debate. 3(3).

o Б. 1992 г. "Система обеспечения жильем в бывшем СССР: зачем в советской стране рынок жилья?" Обсуждение жилищной политики. 3(3).

I nashevskaya, Dr. 1992. "Socio - Economic Problems of Population." Taganrog Studies: Family Well-being, Conditions, Standards, Way and Quality of Life of the Population of Russia. Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow.

Р лашевская. 1992 г. "Социально-экономические проблемы населения". Исследование уровня жизни населения России, институт РАН, Москва.

Rosa, Jean-Jacques. ed. 1982. "The World Crisis in Social Security." Paris and San Francisco: Foundation Nationale d'Economie Politique, and Institute for Contemporary Studies, p. 212.

Роса Жан-Жак. 1982 г. "Мировой кризис социальной защиты". Париж, Национальный институт экономической политики, и Сан-Франциско, Институт современных исследований. Стр. 212.

Rose, Richard. 1992. "Divisions and Contradictions in Economies in Transition: Household Portfolios in Russia, Bulgaria and Czechoslovakia." Report to the World Bank--Country Economics Department. University of Strathclyde, Glasgow, Scotland. August 27, mimeo.

Роуз Ричард. 1992 г. "Разногласия и противоречия в переходной экономике: семейный набор в России, Болгарии и Чехословакии." Доклад университета Страфклайд, Глазго, Шотландия, для Всемирного Банка. 27 августа.

Rothschild and Stiglitz. 1976. "Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information", Quarterly Journal of Economics.

Ротшильд и Стиглиц. 1976 г. "Равновесие на конкурентном рынке страховых услуг: эссе на тему несовершенной информации". Ежеквартальный экономический журнал.

Sen, Amartya. 1992. "The Political Economy of Targeting." World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting. Washington, D.C. Draft for Discussion, June 17-19.

Сен Амартья. 1992 г. "Политическая экономия выбора целевых групп." Конференция Всемирного Банка по государственным расходам и бедности: сферы распространения и целевые группы. Обсуждение проекта, 17-19 июня.

Smeeding, Timothy. 1993. "Improving Supplemental Security Income: Needs, Costs and Constraints." Social Welfare Policy at the Crossroads: Rethinking the Roles of Social Insurance, Tax Expenditures, Mandates, and Means-Testing. National Academy of Social Insurance 5th Annual Conference & Membership Meeting, January 28-29, mimeo.

Смидинг Тимоти. 1993 г. "Улучшая систему дополнения доходов: нужды, издержки, препятствия". 5-ая Конференция и встреча членов Государственной академии социального страхования, 28-29 января.

"Social Protection in the Member States of the Community." 1990. Directorat-General of Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Commission of the European Communities. Garant Publishers, Belgium.

"Социальная защита в странах--членах сообщества". 1990 г. Директорат занятости, промышленных связей и социальных вопросов, комиссия ЕС, Бельгия.

Standing, Guy. 1992a. "Changes in the Occupational Structure of Industrial Employment". Paper presented to ILO Conference on Employment Restructuring in Russian Industry, mimeo.

Стендинг Гай. 1992a. "Изменения в профессиональной структуре занятости в промышленности", документ представлен на конференцию МОТ по изменению структуры занятости в России.

———. 1992b. "Employment Dynamics of Russian Industry". Paper presented to ILO Conference on Employment Restructuring in Russian Industry, mimeo.
———. 1992б. "Динамика занятости в промышленности РФ", документ представлен на конференцию МОТ по изменению структуры занятости в России.

———. 1992c. "Industrial Wages, Payment Systems and Benefits". Paper presented to ILO Conference on Employment Restructuring in Russian Industry, mimeo.
———. 1992в. "Система зарплат и пособий в промышленности", документ представлен на конференцию МОТ по изменению структуры занятости в России.

———. 1992d. "The Russian Labour Flexibility Survey: Content and Structure". Paper presented to ILO Conference on Employment Restructuring in Russian Industry, mimeo.
———. 1992г. "Обзор подвижности рабочей силы в России: структура и содержание", документ представлен на конференцию МОТ по изменению структуры занятости в России.

Statistical Yearbook 1990 for Russian Federation, Goskomstat 1991.
Ежегодный статистический сборник по РФ за 1990 г., Госкомстат, 1991 г.

Struyk, R., J. Daniell, A. Puzanov and N.Kosareva. 1992. "Income Adjustments While Raising Rents in Post-Soviet Economy: Housing Allowances or Wage Increases - Analysis for Moscow". The Urban Institute, Washington, D.C. and the Institute for Economic Forecasting.
Страйк Р., Дж. Даниэлл, А. Пузанов и Н. Косарева. 1992 г. "Приведение доходов в соответствие с растущими рентами в пост-советской экономике: доплаты на жилье или рост зарплат - анализ для Москвы." Институт изучения городов, Вашингтон, и Институт экономического прогнозирования.

Struyk, et al (1992) Income Adjustments when Raising Rents in Post-Soviet Economies: Housing Allowances on Wage Increases? Analysis for Moscow Urban Institute/USAID.
Страйк, и ост. (1992) "Приведение доходов в соответствие с растущими рентами в пост-советской экономике: доплаты на жилье или рост зарплат? Анализ для Москвы. Институт изучения городов/Агентство международного развития США.

Summers. 1988. "Some simple economics of mandated benefits", American Economic Review.
Саммерс. 1988 г. "Несколько простых случаев адресных пособий". Американский экономический обзор.

United Kingdom Government, "The Government's Expenditure Plans, 1992-93 to 1994-95: Social Security", Cm 1914, London: HMSO, 1992, Table 28.
Правительство Великобритании, "План государственных расходов на 1992-93 - 1994-95 гг.: социальная защита". Лондон: HMSO, 1992, Таблица 28.

United States, Department of Health and Human Sciences. 1989. "Social Security Programs Throughout the World." U.S. Government Printing Office, Washington D.C.

США, Министерство здравоохранения и гуманитарных наук, 1989 г. "Программы социального обеспечения в мире", издательство Правительства США, Вашингтон.

Theobald, Robin. 1990. Corruption, Development and Underdevelopment. Durham, NC: Duke University Press.

Теобальд Робин. 1990 г. "Коррупция, развитие и недостаточное развитие". Дурхам, Северная Каролина, изд-во "Дьюк Юниверсити Пресс".

Tulchinsky, T. with D. De Leeuw. 1992. "The Health Status of the Russian Population, Section Eight." Prepared for the Human Resources Division, World Bank, November 11, mimeo.

Тульчинский Т. и Д. Де Лео. 1992 г. "Состояние здоровья населения России, часть восьмая", подготовлено для Отдела развития людских ресурсов Всемирного Банка, 11 ноября.

World Bank, 1993. "Kyrgyzstan - Social Protection in a Reforming Economy." Confidential Report No. 11535-KG. Washington, D.C., January 22.

Всемирный Банк, 1993 г. "Кыргызстан - социальная защита в реформирующейся экономике", доклад No. 11535-KG., Вашингтон, 22 января.

World Bank. 1992. "Intergovernmental Relations in the Russian Federation." Report No. 11302-RUS.

Всемирный Банк. 1992 г. "Межправительственные отношения в РФ". Доклад No. 11302-RUS.

World Bank. 1992. Russian Economic Reform: Crossing the Threshold of Structural Change. Washington DC.

Всемирный Банк. 1992 г. Экономическая реформа в России: на пороге структурных перемен. Вашингтон.

World Bank. 1988. "World Development Report" Oxford University Press.

Всемирный Банк. 1988 г. "Доклад о мировом развитии". Изд. "Оксфорд Юниверсити Пресс".

Zayanchkovskaya, Z.A. 1991. "Inter-Republic Population Migration in the USSR," Studies on Social Economic Development. 2(3):228-242.

Заянчковская З. А. 1991 г. "Межреспубликанская миграция населения в СССР", исследование социально-экономического развития. 2(3):228-242.