



**Российская федерация:
Помощь Всемирного банка
в сфере социальной защиты**

Russia: Bank Assistance for Social Protection

**Марина Колосницына и Ирена Топиньска
Marina Kolosnitsyna and Irena Topinska**



ДЕПАРТАМЕНТ ОЦЕНКИ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗВИТИЯ ПУТЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫСОКОГО КАЧЕСТВА И НЕЗАВИСИМОСТИ ОЦЕНКИ

Департамент оценки операционной деятельности (ДООД) – это независимое подразделение в структуре Всемирного банка; ДООД подчиняется непосредственно Совету исполнительных директоров Банка. ДООД определяет эффективные и неэффективные методы работы, оценивает планы заемщика относительно управления проектом и его поддержания, а также долгосрочные результаты деятельности Банка в интересах общего развития страны. В задачи Департамента оценки входит извлечение полезного опыта, создание объективной базы для оценки результатов работы Банка и обеспечение его подотчетности при достижении поставленных перед ним целей. Такие направления деятельности ДООД, как выявление и распространение накопленного полезного опыта и разработка рекомендаций на основе результатов оценки, также способствуют совершенствованию работы Банка.

Рабочие документы ДООД представляют собой серию неофициальных публикаций, рассчитанных на распространение промежуточных результатов еще не завершенных проектов в целях содействия обмену мнениями о повышении эффективности развития путем проведения оценки.

Приведенные здесь данные, толкования и выводы принадлежат автору (авторам) и не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров Всемирного банка или правительств стран, которые они представляют.

Для контакта:
Operations Evaluation Department
Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK)
Электронная почта: escampbellpage@worldbank.org
Электронная почта: eline@worldbank.org
Телефон: 202-458-4497
Факс: 202-522-3125
<http://www.worldbank.org/oed>

Аббревиатуры

СЗСЗ – Служба занятости и социальной защиты

ФСЗ – Федеральная служба занятости

ВВП – Валовой внутренний продукт

МВФ – Международный валютный фонд

ПМП – Прожиточный минимум пенсионера

ПМ – Прожиточный минимум

ДОО – Департамент оценки операций

САЛ – Заём на структурную перестройку экономики

СЕКАЛ – Отраслевой бюджетозамещающий заём

СПАЛ – Заём на структурную перестройку системы социальной защиты населения

СПИЛ – Заём на содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты населения

ИВБ – Институт Всемирного банка

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	5
Краткое резюме	6
Состояние сектора и основные проблемы	9
Эволюция стратегии технического содействия Всемирного Банка	13
Оценка продуктов и услуг Банка	19
Разработка оценки эффективности воздействия.....	35
Эффективность деятельности Банка.....	37
[1]Литература	40
Статистическое приложение	41

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный доклад входит в серию подготовительных работ, выполненных внешними экспертами при подготовке Доклада по оценке стратегии содействия России (Руководитель работ – Джанни Дзанини) в отделе оценки операций Всемирного Банка. Результаты работ основываются на докладах по оценке проектов и докладов при завершении реализации проектов, секторальных отчетов, ряда других документов, подготовленных заемщиком и Всемирным Банком, а также научных статей. Интервью с сотрудниками Банка проводились в Московском представительстве. Предварительная версия обсуждалась с участием представителей правительства, ученых и сотрудников групп реализации проектов Всемирного Банка в Москве. Авторы благодарят их за помощь.

Авторы (Марина Колосницына – доцент ГУ-ВШЭ, Москва, Ирена Топиньска – старший консультант CASE, Варшава, Польша) благодарны за замечания рецензентов отдела оценки операций Всемирного Банка С.Кавалло и Э. Гурвицу, руководителю работ, другим участникам обсуждения, сотрудникам Всемирного Банка Михалу Рутковскому, Джулиану Швейцеру, Хьялто Седерлофу и Мансуре Рашид. Результаты обсуждения были учтены при доработке доклада и подготовке июльской версии доклада. Взгляды, изложенные в докладе, отражают позицию авторов. Они не обязательно совпадают с позицией отдела оценки операций или позицией Всемирного Банка.

Первоначальная версия от 23 июля 2001 г. была направлена Правительству России. Комментарии Владимир Гимпельсон - консультанта, нанятого Федеральным Центром Проектного Финансирования по поручению Правительства России, были учтены при написании итогового доклада.

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

1. Три фактора оказали влияние на решение Всемирного Банка о реализации кредитных программ в сфере социальной защиты населения в начале девяностых годов: (1) состояние экономики (высокая инфляция, сокращение ВВП, потребления, реальной заработной платы, рост дифференциации доходов и бедности; (2) ожидаемый рост безработицы; (3) низкая эффективность системы социальной защиты (СЗ). Завершена реализация двух проектов – Займа на содействие развитию службы занятости и социальной защиты (ESSP) и Займа на структурную перестройку системы социальной защиты. Первый и второй займы на содействие перестройке угольного сектора (СЕКАЛ) также предусматривали ряд мер, нацеленных на помощь работникам угольной отрасли, высвобождаемым с ликвидируемых или реорганизуемых угольных шахт, а также анализ и мониторинг социальных последствий реструктуризации угольной отрасли. Общий объем выделенных заемных средств составил почти 1,5 млрд. долл. США. В рамках исследовательской программы было выполнено около 30 работ, посвященных вопросам развития рынка труда, социальной защиты и сокращения бедности.

2. Анализ социально-экономической ситуации в России позволяет сделать вывод о наличии существенных недостатков в стратегии реализации проекта ESSP. Риск безработицы был преувеличен, так как прогнозы строились исходя из восточноевропейского опыта. Остались нерешенными многие проблемы управления системой пенсионного обеспечения. Сбор взносов остался на неудовлетворительном уровне, что привело к росту задолженности по выплате пенсий. Многомесячные задолженности по выплате пособий и пенсий остались существенной проблемой, обусловившей снижение уровня жизни. Некоторые вопросы в сфере борьбы с бедностью остались вне рамок данного займа – бедность в России по своим масштабам превысила распространение бедности в странах Восточной Европы. Стратегия реализации займа ESSP могла бы оказаться более эффективной, если с самого начала проблемам борьбы с бедностью

было уделено первоочередное внимание, были разработаны адресные программы борьбы с бедностью, был проведен систематический мониторинг и анализ безработицы и выявлены особенности изменения уровня безработицы в условиях России. Более того, поставленные перед этим проектом цели были выполнены лишь отчасти. Некоторые задачи были решены, но схема управления системой пенсионного обеспечения не претерпела радикальных изменений.

3. В задачи проекта СПАЛ входило смягчение издержек переходного периода для бедных и уязвимых слоев общества, переход к созданию эффективной и стабильной системы поддержки доходов и борьбы с бедностью, отвечающих условия рыночной экономики. На реализацию проекта серьезное воздействие оказал финансовый кризис 1998 г. Результаты комплексного финансового исследования внебюджетных фондов с целью их последующего аудита по международным стандартам оказались недостаточно эффективными. Задачи СПАЛ – особенно краткосрочные – были весьма актуальными. Осторожный подход к методам адресной помощи был необходим. Существуют серьезные проблемы, связанные с использованием семейных доходов в качестве основы для оценки уровня жизни. Вместе с тем, могут быть отмечены два серьезных недостатка: (1) стратегические цели – трехуровневая пенсионная система и проверка уровня нуждаемости при выплате пособий на детей – были труднореализуемыми; (2) перечень задач был в недостаточной степени согласован с региональными аспектами социальной политики, в нем в недостаточной мере были отражены вопросы, связанные с субсидированием потребления и категориальными льготами. Краткосрочные задачи проекта по большей части были выполнены, но долгосрочные цели так и не были реализованы до настоящего времени.

4. В рамках проектов СЕКАЛ I и СЕКАЛ II правительство должно было стимулировать и усиливать возможности профсоюзных и местных организаций, НПО для обеспечения их эффективного участия в поддержке происходящих структурных изменений. Не все меры, предусмотренные задачами займа, оказались достаточно эффективными.

Кроме того, программы создания рабочих мест и расширения возможностей для самостоятельной занятости не были в полной мере реализованы в шахтерских городах, столкнувшихся с массовыми увольнениями. В стратегии Банка не было учтено то обстоятельство, что потенциал активных мероприятий на рынке труда в условиях рецессии оказывается весьма ограниченным.

5. В целом приоритеты проектов соответствовали потребностям реформирования сферы социальной защиты, в этой связи их «уместность» может быть оценена как весьма высокая. Вместе с тем, структура проектов были присущи значительные недостатки. Объем выделенных ресурсов не соответствовал полученным результатам. Эффективность может быть оценена как «скромная». Как «скромный» может быть оценен и результат в терминах институционального развития, так как реализация проектов не привела к существенным изменениям в возможностях эффективного использования выделяемых ресурсов. В отношении стабильности результатов можно констатировать, что общее направление реформ будет достаточно стабильным, но институциональные результаты, полученные в рамках проектов, особенно в рамках ESSP, не могут быть признаны стабильными, так как правительство не сформулировало планов для продолжения реализации программ в этой области, а выделяемые ресурсы недостаточны. В отношении СПАЛ следует признать, что Банк не воспользовался возможностями, заложенными в механизме выделения нескольких траншей в соответствии с ключевыми условиями для обеспечения преемственности программ реформирования в отдельных областях социальной защиты населения.

1. Состояние сектора и основные проблемы

1.1. В 1990-х годах в условиях хронического бюджетного кризиса и сокращения валового внутреннего продукта России постоянно возрастал дисбаланс между размерами финансирования социальной сферы и унаследованными от эпохи социализма обязательствами государства по обеспечению бесплатных медицинских, образовательных и культурных услуг, предоставлению социальных пособий и льгот.

1.2. Особенности развития сектора социальной защиты определялись в 1990-х гг., прежде всего, произошедшими резкими изменениями в распределении доходов между отдельными группами населения, ростом доли бедного населения (с доходами ниже прожиточного минимума). По официальным оценкам, доля бедного населения в 1992 году превысила одну треть, затем несколько снизилась, составив в 1994-1996 гг. около 25%, а затем вновь выросла до 34% в 1999 г. в результате августовского 1998 г. финансово-экономического кризиса в России. Резко увеличилась и дифференциация доходов населения – индекс Джини, составлявший, по имеющимся оценкам, в 1989 г. около 0,2, к 1994 г. вырос до 0,4 и колебался в интервале 0,35-0,39 в течение второй половины 1990-х гг. Таким образом, произошло значительное увеличение численности лиц, нуждающихся в социальной помощи, в их число попали и «новые бедные» - низкооплачиваемые категории работающего населения, в том числе значительная часть занятых в бюджетной сфере.

1.3. Система социальной защиты в Российской Федерации в 1990-е гг. развивалась в значительной мере как система реагирования на возникающие и обостряющиеся социально-экономические проблемы. Многие из существующих в настоящее время пособий и льгот представляют собой наследие советской системы, где они выполняли совершенно иные функции. Вместе с тем, основанием для выплаты значительной части этих пособий служат законы и различные нормативно-правовые акты, принятые в 1994-1996 гг. (прежде всего, «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в РФ»; «О социальном обслуживании граждан

пожилого возраста и инвалидов»). Следует отметить, что нормативные акты, принятые в этот период, несут на себе отпечаток времени (времени избирательных кампаний) и зачастую носят откровенно популистский характер, отличаются декларативностью. В указанных нормативно-правовых актах недостаточно четко выражен принцип адресности, т.е. оказание социальной помощи, различного рода услуг социального обслуживания, как правило, не связано с экономическим положением домохозяйства. Нормативно-правовые акты данного периода содержат огромное количество указаний на льготы, пособия, компенсационные выплаты, получение бесплатных или частично оплачиваемых социальных услуг, право на которые имеют целые категории населения, а не отдельные нуждающиеся лица. По некоторым оценкам, в России насчитывается в общей сложности более 1000 различных видов социальной поддержки населения, оказываемой за счет бюджетных средств. Только на федеральном уровне установлено 156 видов социальных выплат, льгот, пособий, дотаций, оказываемых 236 различным категориям населения.

1.4. Лишь с 1998-1999 года на федеральном уровне начали действовать два вида социальных льгот (ежемесячное пособие на ребенка и жилищные субсидии), которые предусматривают проверку нуждаемости и предоставляются домохозяйствам по адресному принципу – то есть тем, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума.

1.5. Размеры социальных пособий на протяжении 1990-х гг. оставались незначительными, прежде всего в силу того, что пособия носили категориальный характер. Например, размер пособия на ребенка составлял в 1994-1998 гг. около 13% прожиточного минимума для детей в возрасте до 16 лет, а в 1999 г. – только 6% от величины прожиточного минимума. Естественными последствиями кризиса 1998-го года в социальной сфере стали значительное уменьшение получаемых населением пособий и льгот (в реальном выражении – на 55%), увеличение численности населения, нуждающегося в социальной помощи.

1.6. Финансирование социальной защиты населения из государственного бюджета осуществляется преимущественно по статьям раздела «Социальная политика». В 1999 г. расходы консолидированного бюджета по этим статьям составили 92,2 млрд. руб., то есть 2% ВВП и около 7,3% суммарных расходов консолидированного бюджета РФ. Финансирование осуществляется также из

государственных внебюджетных социальных фондов (Пенсионный фонд, Фонд занятости, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования). Общие расходы на содержание системы социальной защиты в РФ составляли во второй половине 1990-х гг. около 18% от ВВП.

1.7. В 1990-х гг. началась реализация мероприятий по социальной защите безработных. В 1991 г. был принят закон о занятости, освободивший государство от ответственности за полную занятость населения, в соответствии с этим законом был сформирован Государственный фонд занятости, за счет которого финансировались активные и пассивные мероприятия на рынке труда. Была сформирована институциональная инфраструктура рынка труда – федеральная служба занятости. Численность безработных, зарегистрированных службой занятости, достигла своего пика в 1996 г. и составила 2,5 млн. человек, в конце 2000 г. в органах службы занятости было зарегистрировано всего около 1 миллиона безработных, доля зарегистрированных безработных относительно общей численности безработных по определению МОТ составила в 2000 г. около 15% (в 1996 г. – 37%). Низкий уровень регистрируемой безработицы объясняется крайне низким уровнем пособий (около 30% прожиточного минимума), значительными задержками в выплате пособий, невысокой эффективностью деятельности служб занятости по поиску «подходящей работы», ограниченными возможностями для развертывания программы активных мероприятий на региональных рынках труда и другими обстоятельствами.

1.8. В 1990-х г. произошло институциональное оформление Пенсионного фонда России, созданного для государственного управления финансами пенсионного обеспечения. Финансовое положение Пенсионного фонда не было устойчивым. Одними из основных причин возникновения дефицита Пенсионного фонда РФ стало появление задолженности бюджета по пенсиям, финансируемым на возвратной основе, и падение поступлений страховых взносов.

1.9. На протяжении 1990-х годов происходило постоянное увеличение социальной нагрузки на занятое население, обусловленное как экономическими (сокращение численности занятых), так и демографическими причинами (старение населения). Влияние демографического фактора в перспективе будет возрастать. В

90-е годы дополнительной причиной увеличения социальной нагрузки явился рост числа пенсионеров, происходивший во многом за счет распространенности льготных пенсий.

1.10. Несмотря на принятые меры по увеличению размеров пенсий, минимальный размер назначенных пенсий (с учетом компенсации) в 1992-1999 гг. оставался на уровне ниже отметки 80% прожиточного минимума пенсионера, на котором он должен находиться в соответствии с действующим законодательством. Отсутствие комплексных реформ приведет к опасному ухудшению финансового состояния пенсионной системы в долгосрочной перспективе, обусловленному постепенным старением населения России и дальнейшим ростом соотношения между числом пенсионеров и численностью экономически активного населения.

1.11. Управление средствами государственного социального страхования в России осуществляется фондом социального страхования (ФСС). Из средств фонда финансируются пособия по временной нетрудоспособности, пособия по беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до 1,5 года, а также финансирование отдельных мероприятий по санаторно-курортному обслуживанию. Последняя группа выплат является непрофильной – основная часть этих средств поступает группам населения с относительно высокими доходами, однако на соответствующие цели тратится до одной трети всех средств ФСС. В перспективе средства фонда должны концентрироваться на выплате страховых кратковременных пособий. С целью повышения эффективности выплат их максимальный размер в 1999 году был ограничен.

1.12. В основу реформ в сфере социальной поддержки населения должен быть положен принцип предоставления социальной помощи преимущественно в адресной форме и лишь тем домохозяйствам, фактическое потребление которых находится на уровне ниже прожиточного минимума. Механизмы, призванные обеспечить адресность государственной социальной помощи, могут варьироваться в региональном разрезе в зависимости от бюджетных возможностей территорий, структуры, уровня жизни, особенностей занятости населения, местных традиций. Потребности регионов в финансировании адресной социальной помощи должны учитываться в формуле межбюджетного выравнивания при определении величины федеральных трансфертов.

1.13. Реформирование государственной политики на рынке труда будет связано с пересмотром источников и механизмов финансирования государственной политики занятости, введением процедур профилирования безработных в качестве основы для планирования и реализации программ занятости, пересмотром размеров пособий по безработице для достижения более тесной увязки выплаты пособий по безработице с профилем безработных, внедрением обязательных процедур мониторинга эффективности программ занятости.

1.14. Программа пенсионной реформы в Российской Федерации, одобренная Правительством России в мае 1998 г., ориентирована на обеспечение долговременной стабильности пенсионной системы за счет введения накопительных элементов и установления преимущественно страховых принципов в рамках распределительной составляющей. Для введения элементов накопительной системы с 1 января 2002 года в 2001 году в России должно быть принято семь законов, проекты которых поддержаны Правительством России.

1.15. Программными документами Правительства РФ предусмотрено решение задач, связанных с повышением эффективности системы государственного социального страхования, включая выплаты пособий по временной нетрудоспособности и санаторно-курортное обслуживание. Этому будет способствовать формирование единой системы медико-социального страхования (МСС), которое позволит:

сформировать действенные механизмы контроля за выплатой пособий по временной нетрудоспособности на основании сведений о характере заболеваний и оказанной лечебной помощи;

обеспечить тесную взаимосвязь между предоставлением лечебных и санаторно-курортных услуг;

существенно снизить административные издержки в объединенной системе МСС.

2. Эволюция стратегии технического содействия Всемирного Банка

2.1. Как представляется, на раннем этапе в начале 1990-х годов при принятии решения Банком о запуске программ кредитования в социальном секторе сказывалось воздействие трех основных факторов:

2.2. Во-первых, в начале переходного периода существовала очень высокая инфляция (таблица А2 Приложения), сокращались ВВП и потребление, росли неравенство доходов и уровень бедности. Например, в период между 1989 и 1993 гг. реальные доходы домашних хозяйств сократились на 41 % (Milanovic 1998, р.34, Обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБД)). Росла дифференциация доходов – в конце 1980-х гг. индекс Джини составлял 0,24-0,25, а к 1993-1995 г. он вырос до 0,41-0,48 (Klugman, 1997, р.9; Milanovic, 1998, р.41). Сокращение реальных доходов, сопровождавшееся ростом дифференциации доходов, неизбежно вело к росту уровня бедности. Как показывают официальные данные, уровень бедности вырос с 12% в 1991 г. до 33,5% в 1992 г.¹ Для предотвращения дальнейшего распространения бедности были необходимы срочные меры. Для решения соответствующих проблем были необходимы новые эффективные системы социальной защиты, но унаследованные схемы оказались неадекватными. В старых схемах не были предусмотрены механизмы индексации, которые могли бы защитить доходы беднейших слоев населения от инфляции, отсутствовали и пособия, напрямую предназначенные для бедных. Старая система была неспособна обеспечить необходимую в тот период социальную защиту.

2.3. Во-вторых, возникла новая проблема безработицы. До 1991 г. Советский Союз был государством с полной занятостью (Приложение, таблица А2), но опыт ранней стадии переходного периода – прежде всего, накопленный в таких странах как Болгария, Словакия и Польша – свидетельствовал о возможном резком росте уровня безработицы, связанном со структурной перестройкой экономики. Уровень зарегистрированной безработицы в Польше, Словакии Болгарии вырос от нуля до двузначных величин (в процентах) в течение одного-двух лет. Многие эксперты считали, что аналогичные процессы будут происходить и в России, и безработица резко вырастет в течение нескольких месяцев. В российской системе социальной защиты не существовало адресных схем для помощи безработным, прежде всего, потому, что при коммунистическом режиме безработицы в открытой форме не существовало.

2.4. Третьей причиной, обусловившей необходимость быстрого вмешательства, стала неэффективность старой системы социальной защиты. В

¹ По данным ОБД, расчет на основе официального определения черты бедности. См. World Bank (2000a), Приложение А2.

рамках старой системы существовало множество схем, которые были универсальными по своему характеру, но не были эффективными, то есть не были адресованы беднейшим слоям населения. В рамках старой системы существовали потребительские субсидии для оплаты коммунальных услуг, энергии, транспорта, льготы и пособия для ветеранов войны, ветеранов труда и других категорий. Во многих случаях объемы получаемых пособий росли с ростом доходов.² Неэффективная система льгот нуждалась в изменениях.

2.5. Результаты экономических и секторальных исследований (ЭСИ), проведенных Всемирным Банком, показывают, что старая, нереструктурированная система социальной защиты базировалась на так называемых категориальном подходе и была неэффективна ни в социальном, ни в экономическом отношении, так как:

- Хотя общий объем субсидий, предоставленный бедным и «небедным» слоям населения примерно одинаков, доля получателей социальных пособий среди «небедных» выше, чем среди бедных;
- Доля социальных субсидий в общем объеме расходов бедных семей незначительна – по данным RLMS – *Russian Longitudinal Monitoring Survey* - они не превышают 2-2,5 процентов;
- Почти 90 процентов всех бедных семей не получают никакой социальной помощи.

2.6. Поддержка мероприятий по реструктурированию социальных программ была в 1993-2000 гг. приоритетным направлением деятельности Банка. Банк осуществил целый ряд проектов, предоставив займы на цели структурной перестройки системы социальной защиты населения, содействие службам занятости и социальной защиты, три займа было предоставлено в сферах образования и здравоохранения. Кроме того, в соответствии с условиями первого и второго угольных займов (СЕКАЛ I и II) выполнялись работы по содействию высвобождаемым работникам ликвидируемых и реструктурируемых шахт и анализу и мониторингу социальных последствий реструктуризации угольной

² Потребительские субсидии описаны, например, в World Bank, 1989, социальные трансферты описаны в отчетах 1991 и 1992 гг. по проекту Всемирного Банка «Социальные расходы и их воздействие на распределение доходов в Восточной Европе».

отрасли. Банк также осуществлял содействие в проведении обзоров бюджетных расходов в секторах социальной защиты и социального обеспечения, здравоохранения, образования и жилищно-коммунального хозяйства для инвентаризации бюджетных расходов, оценки эффективности реформирования системы финансирования соответствующих секторов на региональном уровне, разработку типовой программы реформирования и разработку методологии мониторинга реализации соответствующих реформ.

2.7. Общий объем заимствований по данному сектору (исключая смежные займы) может быть оценен почти в 1,5 млрд. долл.

2.8. Задачи, первоначально поставленные Банком применительно к сектору социальной защиты в рамках Первого реабилитационного займа, заключались в определении черты бедности и реформировании системы пособий:

- Минимальное пособие должно устанавливаться на уровне не ниже границы бедности;
- Введение системы помощи в последней инстанции – пособия, выплачиваемого при условии проверки нуждаемости;
- Реформирование системы денежных пособий к 30 сентября 1992 года и полная реализация новой системы к концу 1993 года.

2.9. Poverty line – прожиточный минимум- до 2000 г. исчислялся исходя из Указа Президента России от 2 марта 1992 г. №210 и методических рекомендаций Минтруда России, утвержденных в ноябре 1992 г. Вместе с тем, реализация системы социальной помощи, сопряженной с проверкой нуждаемости, а также задача полного пересмотра системы социальных пособий, как уже отмечалось выше, так и не нашли своего решения и продолжают оставаться на повестке реформ и по сей день. Наиболее серьезным достижением в данном направлении можно считать принятый летом 1999 г. Федеральный закон «О государственной социальной помощи», разрабатывавшийся как закон о перестройке всей системы социальной защиты на основе адресного принципа. На практике этот закон регламентирует появление дополнительного вида социальных выплат, осуществляемых на основе проверки нуждаемости, причем отсутствие механизмов реализации закона, в том числе финансовых, превращают государственную социальную помощь в еще один вид не финансируемых и потому не реализуемых социальных льгот и пособий.

2.10. Результаты реализации социального компонента Первого реабилитационного займа были неоднозначны. Несмотря на то, что официально были установлены черта бедности и минимальные размеры базовых пособий, на практике их реализация была затруднена. Определение минимального размера пенсий и социальных пособий в 1997 г. не было завершено и фигурировало в качестве основных задач займа СПАЛ. Даже и к концу 1990-х г. соответствующие минимумы не были установлены (см. World Bank, 2000 a). С другой стороны, развитие программ финансирования занятости так и не стало приоритетной задачей в 1992-1993 гг., так как темпы роста уровня безработицы были не столь значительными, как ожидалось.

2.11. В 1992 году Банк одобрил первый профильный социальный заем на развитие системы занятости и социальной защиты (ESSP). Этот проект был ориентирован на предоставление технического содействия и оборудования, необходимых для расширения возможностей существующих программ выплаты пособий и осуществления оперативных выплат пособий по безработице. Одна из задач проекта заключалась в содействии реализации активных мероприятий на рынке труда, включая мероприятия при массовом высвобождении рабочей силы, содействие при поиске работы, развитии программ обучения и переподготовки безработных. Особый упор был сделан на быстром росте занятости в секторе услуг. Данный заем был одобрен в ноябре 1992 г., а вступил в силу только в сентябре 1994 года.

2.12. Подход, сформулированный Банком в документах 1995-1996 гг., ориентирован на смягчение последствий переходного периода для социально уязвимых групп населения путем содействия формированию жизнеспособной системы социальной защиты, обеспечения предоставления социальных услуг и формирования инфраструктуры, повышения эффективности государственных расходов и обеспечения большей гибкости рынка труда. Особый упор делался на внедрении механизмов проверки нуждаемости при предоставлении целевой адресной помощи беднейшим домохозяйствам. Кроме того, ставилась задача реструктуризации рынка труда – обучения новым специальностям, развития службы занятости, реформирования пособий по безработице.³

³ Банк также признавал, что существенная реструктуризация должна быть осуществлена в секторах здравоохранения и образования на региональном уровне, при этом должны быть сохранены

2.13. Эти задачи были учтены при разработке условий предоставления Займа СПАЛ (1997 г.) и программы «сопутствующего» ему проекта СПИЛ (одобрен в 1997 г. и вступил в силу в 1998 г.). К концу 1990-х годов принципиальные задачи для сектора SP не претерпели существенных изменений – подчеркивалась необходимость более точной оценки социальных последствий переходного периода, подчеркивалась необходимость поддержки реформ, позволяющих в рамках существующего бюджета минимизировать и смягчить социальные издержки преобразований. Программы Банка были ориентированы на стимулирование:

- Обеспечения помощи наиболее нуждающимся слоям населения на основе адресного подхода;
- Обеспечения достаточного уровня пособий для наиболее уязвимых слоев населения – пенсионеров, инвалидов, детей, при сохранении некоторой дифференциации размера пособий в зависимости от размера внесенных страховых взносов;
- Предоставления временной помощи трудоспособным слоям населения (пособий по безработице, помощи беженцам).

2.14. В 2000 г. были закрыты проекты СПАЛ и ESSP, в настоящее время продолжается реализация проекта СПИЛ.

2.15. В целом, можно констатировать принципиальное совпадение основных положений, содержащихся в документах Банка, задачам по реформированию сферы социальной защиты населения, изложенным в «Заявлении о политике Правительства Российской Федерации в сфере социальной защиты населения» и современным программным документам, прежде всего, «Основным направлениям социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу».

существующая социальная инфраструктура и услуги. Были предоставлены займы, направленные на реструктуризацию системы здравоохранения и модернизацию системы образования. При реструктуризации системы здравоохранения необходимо повысить эффективность и качество медицинского обслуживания, усилить принципы федерализма, разработать более эффективные процедуры менеджмента для сектора здравоохранения, реструктурировать систему предоставления медицинских услуг для обеспечения равной доступности услуг для всех граждан. Модернизация системы образования сопряжена с обеспечением большей гибкости образования. Полномочия министерства образования должны быть уточнены для расширения возможностей в условиях меняющейся внешней среды, вместе с тем, необходимо учитывать и особенности задач на региональном и федеральном уровнях.

3. Оценка продуктов и услуг Банка

А. Займы Всемирного Банка в 1992- 2000 гг.

3.1. Первый проект в данном секторе – ESSP – был реализован в 1992-2000 гг. В рамках проекта первоначально предусматривалась реализация двух основных компонентов:

1. Компонент службы занятости (62.7 миллиона долларов США)

- Предоставление услуг Федеральной службой занятости в чрезвычайных обстоятельствах: поэтапная реализация компьютеризированных систем регистрации заявлений на выплату пособий по безработице, включая подготовку внутренних документов и административных инструкций;
- Усиление долгосрочного институционального потенциала федеральной службы занятости:
 - (i) Разработка политики на рынке труда и систем управления
 - (ii) Развитие программных услуг
 - (iii) Создание информационных систем для рынка труда
 - (iv) Разработка программы обучения безработных

2. Компонент социальной защиты (7.3 миллиона долларов США)

- Усиление долгосрочного институционального потенциала Министерства социальной защиты населения путем: а) реализации пилотных программ, по крайней мере, в трех областях для компьютеризации обработки пенсионных выплат; б) Подготовки предложений по реформе пенсионной политики и разработке адресной системы социальной помощи.
- Разработка современной системы социального обеспечения: подготовка генерального плана компьютеризации системы социальной защиты, включая рекомендации по поэтапной реализации.

3.2. Реструктуризация займа, обусловленная, прежде всего, достаточно высокой инерционностью ситуации на рынке труда, позволила расширить спектр задач, решаемых в рамках второго компонента, и обеспечить поставку современных компьютеров в 2266 районных и региональных отделов и управлений социальной защиты населения в 77 субъектах Российской Федерации. Была реализована первая часть программы – поставки оборудования и внедрения компьютерных систем, но при этом реформа пенсионной системы так и не началась.

3.3. Помимо этого, в результате реализации проекта были созданы условия для дальнейшего развития и роста эффективности федеральной службы занятости.

3.4. Федеральная служба занятости совместно с бизнес сообществом создала новые центры занятости, специалисты которых получили специальную подготовку для организации программ переподготовки и трудоустройства безработных. Вместе с тем, ориентация на активные мероприятия на рынке труда не могла быть в полной мере реализована в условиях экономического спада, слабого частного сектора и становления инфраструктуры рынка труда. Слияние федеральной службы занятости с министерством труда в 1997 г. и последующая ликвидация фонда занятости не позволили закрепить эти успешные результаты.

3.5. Многие факторы не позволили федеральной службе занятости полностью реализовать стратегию проекта. Происходили частые смены правительств и министров труда – в период между 1994 и 2000 гг. сменились 7 министров. Каждому новому министру требовалось время для знакомства с проектом. Во многих случаях содержание проекта менялось или проект замораживался. Так, в 1998 г. был закрыт компонент социальной защиты. В 1997 г. федеральная служба занятости и министерство социальной защиты влились в министерство труда и социального развития, что еще больше усложнило ситуацию.

3.6. Общая конструкция проекта была адекватна тем задачам, которые ставились на раннем этапе реформ (1992 год). Вместе с тем, некоторые задачи компонента социальной защиты – реформа пенсионной политики и создание современной системы социального обеспечения – были чересчур амбициозными. После реструктуризации проекта его задачи стали более достижимыми. В свете современных представлений об условиях переходного периода одним из уроков этого проекта стала необходимость формулировать реалистичные задачи. Хотя проект стал более реалистичным, он утратил ориентацию на формирование политики и стратегии в сфере социальной защиты, большая часть средств была сконцентрирована на покупке компьютеров для пилотных регионов и финансировании стажировок, в результате чего предоставленное в рамках проекта техническое содействие было сосредоточено в основном на операционных, а не стратегических целях, связанных с формированием политики.

3.7. Реализация проекта содействовала развитию международных связей федеральной службы занятости, подписанию двусторонних соглашений о сотрудничестве. Международные совещания с участием представителей Банка помогли федеральной службе занятости в изучении международного опыта и

планировании долгосрочной координации технического содействия, позволили избежать концентрации донорской помощи в небольшом числе регионов.

3.8. Анализ социально-экономических индикаторов в период после 1993 г. позволяет выявить существенные недостатки в стратегии реализации проекта ESSP. С одной стороны, из-за проведения аналогий со странами Восточной Европы был переоценен риск безработицы. Из-за специфики политики занятости на предприятиях СНГ зарегистрированная безработица – и даже эффективный уровень безработицы – оказались намного ниже первоначально прогнозировавшихся (Приложение, таблица А2). Остались нерешенными проблемы пенсионной системы. Сбор пенсионных взносов был неудовлетворительным, что привело к возникновению задолженности перед пенсионерами.⁴ В течение многих месяцев задолженность по зарплате и по пособиям оставалась важнейшим фактором, воздействующим на уровень жизни населения.

3.9. С другой стороны, многие важные аспекты борьбы с бедностью вовсе не были затронуты в рамках ESSP. Уровень бедности в России быстро превысил соответствующие показатели в странах Восточной и Центральной Европы. Соответствующие данные о структуре бедного населения имеются за 1993-1995 гг. (Milanovic, 1998, CAS95, World Bank, 2000b). Официальная статистика свидетельствует о снижении ожидаемой продолжительности жизни мужчин (Приложение, табл. А2). Имеются разрозненные сведения о росте численности бездомных и нищих, включая беспризорных детей. Все эти проблемы не принимались во внимание в рамках ESSP. Не вполне удовлетворительной была и общая стратегия заимствований в рамках ESSP. Она могла бы быть более успешной, если бы проблемы бедности были бы четко поставлены в самом начале, были разработаны программы адресной социальной помощи, проводился мониторинг и анализ складывающегося низкого уровня безработицы. Задачи проекта были выполнены лишь отчасти- некоторые из них – обучение, оснащение федеральной службы занятости – были выполнены, но пенсионные схемы не претерпели заметных изменений.

⁴ Эти проблемы были связаны с недостаточным прогрессом в реструктуризации предприятий и отсутствием реформ в налоговой и финансовой системах. Вместе с тем, они оказали серьезное воздействие на положение занятых и получателей пособий.

3.10. В 1996-1997 финансовом году Всемирный Банк предоставил России два «пакета» займов, включавших значительные «социальные компоненты». ⁵ В 1996 г. Банк открыл заем на реструктуризацию угольной отрасли СЕКАЛ I (500 миллионов долларов). В декабре 1997 г. последовала вторая волна угольного займа (СЕКАЛ II). Несомненно, существенно более значимым оказался второй пакет, в который входили заем СПАЛ на 800 миллионов долларов и СПИЛ (октябрь 1997г.) – на 28,6 миллиона долларов.

3.11. Перечисление общие задач «угольных» займов может помочь в идентификации их социальных компонентов. СЕКАЛ I был направлен на поддержку а) программы постепенного сокращения субсидий путем (1) отмены субсидий; (2) перенацеливания сохраняющихся субсидий на реструктуризацию и связанные с ней социальные программы; б) поддержку программ занятости на местном уровне в тех регионах, где обусловленный реструктуризацией угольных предприятий уровень безработицы может оказаться особенно высоким. СЕКАЛ II был предназначен для помощи в решении задач, поставленных СЕКАЛ I, путем реализации программы, направленной на развитие сильной и более адресной системы социальной защиты для рабочих, их семей и поселений, затронутых реструктуризацией угольных предприятий. Вместе с тем, очень трудно четко оценить, какая доля каждого из займов предназначалась для выполнения указанных задач и в какой степени реализованные меры оказались эффективными.

3.12. В рамках первого угольного займа правительство должно было активизировать профсоюзы, местные организации и НПО с тем, чтобы они могли эффективно участвовать в происходящих структурных изменениях. Оно также должно было поддерживать партнерские отношения с этими организациями при посредничестве создаваемых в регионах межведомственных комиссий с тем, чтобы помочь в смягчении последствий безработицы. Особые мероприятия должны были проводиться федеральной службой занятости для смягчения последствий массового высвобождения шахтеров.

3.13 В рамках второго угольного займа правительство должно было: 1) ввести денежные («угольные») пособия вместо ценовых субсидий; 2) софинансировать выплату выходного пособия высвобождаемым или сокращаемым

⁵ В других займах социальные вопросы имели второстепенное значение.

рабочим; 3) софинансировать мероприятия по сокращению задолженности по заработной плате перед шахтерами; 4) софинансировать выплату шахтерам пособий по инвалидности через фонд социального страхования; 5) организовать на местном уровне консультации перед массовым высвобождением шахтеров и разработать программы содействия занятости.

3.14. Перечисленные выше мероприятия оказались не вполне эффективными. Например, они не позволили предотвратить забастовок шахтеров. По-видимому, профсоюзы в недостаточной степени участвовали в реализации этой программы. С другой стороны, последствия такого рода подхода для развития всей стратегии социальной защиты неоднозначны и могут быть негативными. Как только особый социальный пакет предлагается определенным группам рабочих, другие группы начинают рассчитывать на такие же особые льготы в будущем и ожидают их предоставления. Опыт (например, недавний опыт Польши) показывает, какие опасности кроются на этом пути.

3.15. Примененный подход не в полной мере соответствовал сложившейся социально-экономической ситуации в шахтерских городах и поселках. Специальные программы создания новых рабочих мест, содействия занятости и самозанятости по своему потенциалу не соответствовали масштабам безработицы, обусловленной массовым высвобождением шахтеров.⁶

3.16. Программы общественных работ не оказали сколько-нибудь заметного влияния на состояние рынка труда в регионах. Уровень осведомленности высвобожденных шахтеров о возможности участия в общественных работ был весьма ограниченным.

3.17. Программы микрокредитования, поддержки малого бизнеса изначально ориентированы на относительно малый контингент бывших шахтеров, так как стремление заняться частным бизнесом не слишком распространено в этой среде, поэтому заинтересованность в соответствующих программах также оказалась весьма низкой.

⁶ Этот вывод основывается на информации о программе реструктуризации угольной отрасли, приводимой в публикациях ВЦИОМ: см. М.Красильникова, Л. Гудкова, *Социальные последствия реструктуризации угольной отрасли* «Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены», 2000, №6, стр. 55, табл. 11 и 12; М. Красильникова, *Уровень жизни в горняцких городах и поселках России*, «Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены», 1999, №5, стр. 38. В разделах 3.16 и 3.17 выводы основываются на результатах ВЦИОМа.

3.18. Программные мероприятия по содействию занятости не в состоянии в своем нынешнем виде справиться с потоком безработных, порождаемым не только процессом ликвидации нерентабельных шахт, но и общим кризисом экономики регионов. В этой связи следует отметить, что результаты реализации социальных подпроектов в рамках займа СЕКАЛ ярко свидетельствуют о том, что потенциал активных мероприятий на рынке труда, в том числе и в критических ситуациях, в условиях экономического спада был весьма ограниченным, в то время, как стратегия Банка, по всей видимости, неадекватно оценивала их возможности. Так же, как и при реализации проекта ESSP, односторонний акцент на активных мероприятиях, хотя и влечет за собой развитие институционального потенциала служб занятости, в ограниченной мере способствует решению сложных социальных проблем, сопутствующих массовому высвобождению шахтеров.

3.19. Ключевое положение в техническом содействии Банка в секторе SP принадлежит проекту СПАЛ. В наиболее общем виде цели и задачи проекта формулировались следующим образом:

- Смягчение последствий переходного периода для бедных и социально уязвимых групп населения;
- Начало создания эффективной и устойчивой системы поддержки доходов и борьбы с бедностью, соответствующей требованиям рыночной экономики.

3.20. Основными компонентами СПАЛ были: социальное страхование (пенсионное обеспечение, страхование нетрудоспособности, пособия по беременности), помощь безработным, социальная помощь и детские пособия. Предполагалось, что целый ряд мер, предусмотренных в рамках данного проекта, сможет привести к снижению уровню бедности, улучшению положения слабозащищенных слоев населения. В соответствии с условиями СПАЛ, для 12 миллионов пенсионеров, получающих минимальные пенсии, с 1998 года должен был вводиться порог в 80 процентов от прожиточного минимума, причем впоследствии это пороговое значение должно было индексироваться. По оценкам Банка, подобная мера должна была привести к существенному улучшению положения 4 миллионов пенсионеров. В задачи СПАЛ входило и введение адресного подхода к выплате пособий на детей для первоочередного обеспечения

выплат самым бедным домохозяйствам. Наконец, в 1997-1998 по условиям СПАЛ проводился эксперимент с выплатой пособий по нуждаемости самым бедным домохозяйствам трех пилотных регионов – Республики Коми, Воронежской и Волгоградской областей. Ожидалось, что расширение экспериментальных схем на постоянно растущее число регионов позволит вести борьбу с бедностью в России наиболее экономически эффективным и адресным способом.

3.21. Условия предоставления отдельных траншей займа СПАЛ разрабатывались отдельно для таких направлений, как пенсионное обеспечение, помощь безработным, детские пособия, фонд социального страхования, социальная помощь.

3.22. Весьма значительными оказались трудности, связанные с реализацией отдельных условий займа применительно к сфере пенсионного обеспечения. Прежде всего, формально установленный порог в 80% от прожиточного минимума пенсионера для минимальной пенсии (с учетом компенсации) был достигнут только в течение нескольких месяцев в начале 1998 года, причем это соотношение снизилось до уровня менее 80% еще до кризиса августа 1998 г.. В результате кризиса 1998 г. это соотношение еще больше сократилось в первой половине 1999 г. до менее чем 50% (что соответствует рекордно низким значениям 1995 г.). После принципиального одобрения Правительством программы пенсионной реформы (в мае 1998 г.) длительное время не намечалось сближения различных позиций по реализации реформы. В настоящее время предполагается, что накопительные элементы будут вводиться уже в 2002 году, однако при этом расчет делается на то, что в 2001 г. будет принят правительственный пакет из семи пенсионных законов. Соответственно, не начата реализация PR-кампании в сфере пенсионной реформы. Финансовое исследование Пенсионного фонда было завершено значительно позднее установленных сроков, в связи с чем не начаты предусмотренные ранее ежегодные аудиторские проверки Пенсионного фонда по международным стандартам. Результаты исследования оспариваются Пенсионным фондом, поэтому маловероятно, чтобы на основе проведенных работ были сформированы эффективные рекомендации по совершенствованию системы контроля, управления и бухгалтерской отчетности в Фонде, как это было предусмотрено условиями третьего транша СПАЛ.

3.23. В сфере социального страхования сохраняется финансирование санаторно-курортного лечения за счет средств ФСС, то есть значительная часть средств тратится на выплаты нецелевого характера. Вместе с тем, введены ограничения максимального размера выплат пособий по временной нетрудоспособности.

3.24. В сфере борьбы с безработицей предусматривалась ориентация на повышение эффективной занятости, мобильности трудовых ресурсов и поддержку безработных. Основные условия Займа были сосредоточены на обеспечении более эффективной работы фонда занятости, организации ежегодных аудиторских проверок фонда по международным стандартам. Кроме того, условия III транша СПАЛ предусматривали еще и ориентацию на усиление страховых принципов в формировании доходов Фонда занятости, перенос части платежей с работодателей на работников. Принципиальные изменения в процедуре финансирования государственной политики на рынке труда в связи с введением единого социального налога и финансированием мероприятий на рынке труда из бюджетных средств привели к тому, что поставленные задачи утратили свою актуальность. О слабой эффективности мероприятий на рынке труда свидетельствует и постоянное снижение численности регистрируемых безработных, снижение соотношения между регистрируемой безработицей и безработицей по определению МОТ, происходящего в 1998-2000 гг., низкой долей активных мероприятий.⁷

3.25. В целом выполнены основные условия займа, относящиеся к социальной помощи семьям с детьми. Поправка к статье 16 федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», ограничивающая круг получателей «детского» пособия семьями со среднедушевым доходом в 100% прожиточного минимума, вступила в действие с некоторым опозданием (лишь в июле 1999 г.). Впрочем, в связи с изменением процедуры расчета прожиточного минимума и отсутствием утвержденных параметров для региональных прожиточных минимумов применение соответствующей поправки сопряжено с

⁷ В 1999 г. Численность безработных (по определению МОТ) выросла в 1999 г. до 9,3 миллиона человек с 8,6 миллиона в 1998 г. Вместе с тем, численность официально зарегистрированных безработных снизилась с 2,09 миллиона человек в 1998 г. до 1,79 миллиона в 1999.

определенными трудностями. В основном завершены мероприятия по передаче выплат детских пособий в региональные отделения социальной защиты населения.

3.26. В рамках направления «Социальная помощь» были завершены пилотные проекты социальной помощи, были изданы методические рекомендации Минтруда России по использованию адресных форм выплаты социальных пособий для субъектов Федерации. Проводились работы по изучению системы социальных льгот, выплат, пособий и компенсаций, предусмотренные условиями займа. В Заявлении правительства о политике в области социальной защиты населения 1997 г. предусматривалось проведение мероприятий по упорядочению социальных льгот и пособий и их предоставление наименее обеспеченным семьям, однако эта задача в 1998-2000гг. практически так и не была решена из-за позиции законодательной власти. Не оправдал ожиданий первоначально разрабатывавшийся как системообразующий «Закон о государственной социальной помощи»(1999). Некоторые мероприятия по упорядочению льгот начинают реализовываться в настоящее время.

3.27. В целом реализация проекта значительно осложнилась из-за финансового кризиса 1998 года, в результате которого выполнение основных среднесрочных целей, обозначенных в письме о политике в области социальной защиты населения 1997г. (повышение благосостояния, внедрение адресных мер социальной поддержки, повышение эффективности расходования бюджетных средств в социальной сфере), стало практически нереализуемым. Таким образом, использование механизма бюджетозамещающего займа с несколькими траншами не выглядит оправданным (что, правда, в большей мере объясняется резким изменением экономических условий в течение весьма ограниченного горизонта планирования – практически одного года). Малоэффективным был и упор на выполнение комплексных финансовых исследований внебюджетных фондов, ведущих к организации аудитов по международным стандартам. Результаты выполненных работ, с одной стороны, жестко критиковались самими фондами (в соответствии с избранной процедуры, они должны были одобрить результаты финансового анализа собственной деятельности), а, с другой стороны, не позволяли системно проанализировать перспективы реформирования управления внебюджетными фондами.

3.28. СПАЛ был весьма сложным проектом. Основные задачи, поставленные в рамках этого проекта, были хорошо структурированы. Только некоторые из них были не вполне точны (например, отмеченные выше условия, относящиеся к компоненту «помощь безработным»). Осторожный подход к внедрению адресной помощи был вполне оправданным. Существуют серьезные проблемы, связанные с использованием семейных доходов в качестве основы для измерения благосостояния домашних хозяйств. Следует отметить два недостатка. Во-первых, стратегические цели могут показаться более проблематичными. Во-вторых, пенсионная реформа в направлении трехуровневой системы в 1997 г. могла быть преждевременной из-за отсутствия необходимой логистики (отсутствие индивидуальных пенсионных счетов, низкая скорость обработки данных) и недостаточного развития финансовых рынков. Хотя Всемирный Банк в целом поддерживал этот подход (World Bank, 1994), демографические, финансовые и экономические тенденции в России не вполне согласовывались с такого рода изменениями. Спорной представляется и проверка нуждаемости при выплате детских пособий. Многие исследования показывают, что это пособие оказывается достаточно адресным, даже если и вводится как универсальное (Milanovic, 1998, p.109-110). Кроме того, в перечне целей отсутствовал «сильный» региональный подход. Не были получены и ответы на вопросы о потребительских субсидиях и различных льготах, пронизывающих всю систему социальной защиты.

3.29. Результаты СПАЛ разочаровывают. Большая часть краткосрочных задач была выполнена, но долгосрочные задачи, имеющие особое значение для реализации долгосрочных структурных реформ, не были выполнены до даты закрытия Займа. Краткосрочные задачи были связаны в основном с подготовкой документов или проектов законодательных актов, завершением пилотных экспериментов, однако возникали проблемы и с реализацией этих краткосрочных задач. В качестве примера может быть приведена ситуация с порогом пенсии (см. World Bank, 2000a)

3.30. Ситуация с выполнением стратегических задач не может быть признана удовлетворительной. Можно упомянуть не принятый в течение срока реализации проекта Трудовой кодекс или не осуществленную пенсионную реформу. Даже в смысле общего воздействия на уровень жизни и уровень бедности СПАЛ с общим объемом заимствований в 0,8 млрд. долл. нельзя признать

удачным. Это очевидно при анализе значений социальных индикаторов по состоянию на конец 1990-х гг. (Приложение, табл. А2). Общий эффект этого проекта не соотнобразуется с объемом выделенных средств.

3.31. Вспомогательным относительно проекта СПАЛ стал проект СПИЛ, вступивший в силу в 1998 г. В рамках проекта были реализованы основные мероприятия по технической помощи, необходимые для выполнения части условий займа СПАЛ, вместе с тем, осуществлялись и другие консультационные работы и закупки для органов по социальной защите населения.

3.32. В рамках проекта СПИЛ были сосредоточены усилия по подготовке детальной концепции и законопроекта о реформе пенсионной системы и положено начало работы по реализации реформы пенсионной системы. Подготовлены проекты законов «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования на основе условно-накопительных счетов», «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования на основе именных накопительных счетов», «О профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации». Завершено комплексное финансовое исследование Пенсионного фонда России, ориентированное на разработку плана мероприятий по повышению эффективности системы управления ресурсами пенсионной системы и более достоверной информации о движении средств.

3.33. Осуществлялось научно-методическое сопровождение пилотных проектов социальной помощи, было выполнено комплексное исследование, посвященное сравнительным оценкам эффективности проверки нуждаемости при переходе на адресные формы социальной защиты. В рамках проекта СПИЛ проводились консультационные работы и учебные программы, обеспечивающие внедрение новой модели назначения и выплаты пособий на детей в органах социальной защиты населения. Обеспечены современные формы учета и контроля за распределением бюджетных средств, выделяемых на социальную поддержку семей с детьми. Сокращены дублирующие выплаты, упорядочено расходование выделяемых на выплату детских пособий государственных средств. Происходит внедрение современных информационных технологий, позволяющих обеспечить совместимость баз данных федерального, регионального и местного уровней, осуществить переход на адресные формы выплаты пособий на детей.

3.34. Проводились мероприятия по финансовому исследованию и подготовке аудита фонда занятости и предложений по централизации и перераспределению средств в рамках этого государственного внебюджетного фонда. Эти результаты были использованы при подготовке бюджета фонда занятости в 1999 г., вместе с тем, из-за изменения процедуры финансирования политики на рынке труда в среднесрочном плане проведенные работы оказались не слишком эффективными и не вполне уместными.

3.35. После закрытия займа СПАЛ программа работ в рамках данного проекта координируется с «Основным направлением социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу».

В. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СЕКТОРАЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ (ЭСИ)

3.36. В 1992-2000 гг. Всемирный Банк провел около 30 ЭСИ по проблемам рынка труда, социальной защиты и борьбы с бедностью в России, результатами которых стали рабочие доклады, подробные отчеты или книги. Эти ЭСИ ставили своей задачей (1) представить подробную характеристику условий жизни и работы российского населения; (2) сформировать более полные представления о том, как функционирует система социальной защиты; (3) сформулировать рекомендации по краткосрочным задачам и стратегическим целям реформирования российской социальной политики. В целом, ЭСИ были весьма полезными для решения перечисленных задач. Вместе с тем, могут быть отмечены и определенные недостатки. Ниже рассматриваются такие вопросы, как проблематика ЭСИ, предлагаемые рекомендации для разработки социальной политики, выбор методологических подходов.

Проблематика ЭСИ

3.37. ЭСИ, посвященные России, концентрируются на одних вопросах и совершенно игнорируют другие. Очевидно, встает вопрос о том, как формировалась проблематика ЭСИ. Необходимо уточнить также, были ли отобранные для исследований проблемы наиболее важными?

3.38. В начале десятилетия ЭСИ были посвящены более общим проблемам, таким как, например, обзор основных схем в сфере социальной защиты (Barb, 1992). Постепенно исследователи начали переходить к более конкретным вопросам. В этом можно убедиться, если проанализировать проблематику отчетов в хронологической последовательности. Подобный подход от общего к частному представляется совершенно оправданным.

3.39. Во второй половине 1990-х гг. в ЭСИ рассматривались следующие вопросы: (1) эмпирические исследования по вопросам бедности, включая описание структуры бедности и ее динамики; (2) эффективность социальных трансфертов, особенно проблемы адресности социальной помощи; (3) реструктуризации экономики и рынка труда.

3.40. Вопросы рынка труда подробно анализировались в 1995 г., что отражало обеспокоенность вновь возникающими проблемами безработицы и трудовой мобильности и соответствует приоритетам кредитной политики Всемирного Банка в соответствующий период (с 1992 г. реализовывался заем ESSP).

3.41. Эффективность социальных трансфертов и вопрос адресности социальной помощи также стояли на повестке работ Всемирного Банка в тот период времени. ЭСИ по соответствующей проблематике впервые появились в 1992 г. (Milanovic, 1992), впоследствии к этим вопросам вновь обращались еще много раз. Во-первых, унаследованная система социальной защиты была крайне неэффективной, и в начале переходного периода политики не были готовы изменить организацию этой системы в направлении повышения ее эффективности. Во-вторых методы адресной помощи таили в себе серьезную опасность в стране со значительной задолженностью по заработной плате, высокой инфляцией, значительной ролью натуральных доходов и высокой долей доходов от

неформальной экономики. В этой связи работы по адресной помощи приобрели чрезвычайную важность (Grootaert and Braithwaite, 1998).

3.42. Работы по статистическому изучению бедности начались относительно поздно. Первая работа такого рода была выполнена в 1995 г., но многие вопросы в этой сфере изучались и во второй половине девяностых. Уровень и глубина бедности были изучены довольно подробно, началось изучение продолжительности бедности (Klugman, 1997; Grootaert and Braithwaite, 1998; Milanovic, 1998; World Bank, 1999). Подобный интерес к бедности объяснялся двумя обстоятельствами: потребностями России, ведущей борьбу с ростом бедности и неравенства в распределении доходов, и общей политикой Банка в конце 1990-х гг., уделявшей особое внимание борьбе с бедностью по всему миру. В это же время в соответствии с этой политикой Банк предоставил России первый транш займа СПАЛ, в значительной степени ориентированного на борьбу с бедностью (1997).

3.43. Удивительно, что некоторые важные вопросы социальной защиты были почти полностью проигнорированы в ЭСИ, например (1) реформирование пенсий; (2) сокращение льгот, предоставляемых без проверки нуждаемости; (3) анализ региональных аспектов распространения бедности, неравенства в распределении доходов и социальных трансфертов. В результате этого все эти вопросы не были решены в рамках займов Всемирного Банка, несмотря на четко сформулированные цели (СПАЛ).

Рекомендации для разработки социальной политики

3.44. В большинстве ЭСИ сформулированы очень четкие рекомендации по разработке социальной политики. В некоторых случаях они оказали влияние на формулировки целей займов Банка. Иногда, впрочем, их эффект был незначителен. Работа Барра (1992) может служить отличным примером того, как ЭСИ могли оказать существенное влияние на постановку политических задач в рамках займов Всемирного Банка. С другой стороны, влияние работ Милановича (Milanovic, 1992) было трудноуловимым.

3.45. Рекомендации из отчета Барра были включены в условия займов Всемирного Банка практически без изменений: *Минимальный размер основных пособий должен быть не ниже прожиточного минимума и, по крайней мере, в краткосрочном периоде, должен быть полностью защищен от инфляции...*Для

сокращения затрат в краткосрочном периоде пособия, превышающие прожиточный минимум, должны индексироваться лишь в пределах имеющихся средств (Вагг, 1992, р.31). В отчете также выделяются пособия по безработице и пособия для бедных как приоритетные области разработки социальной политики. Впоследствии займы Всемирного Банка были ориентированы именно на решение этих вопросов. Другим примером воздействия ЭСИ на постановку политических задач может служить работа Рутковского (1999). В этом ЭСИ упор сделан на необходимости более полного учета региональных аспектов организации социальной помощи и предоставления социальных услуг. Данный подход стал ключевым для займа на техническое содействие реформе региональных финансов (1999).

3.46. В работе Милановича показано особое место пенсий в выравнивании распределения доходов в России. Сделан вывод о том, что в России пенсионные платежи выравнивают распределение доходов в абсолютном выражении, в то время как в других странах, изученных в работе, такого эффекта не наблюдается.⁸ На основе этого вывода могли бы быть сделаны рекомендации для социальной политики, но в действительности этого не произошло. Другой пример – работа по анализу структуры бедного населения. Авторы сделали вывод о большем распространении бедности в сельской местности по сравнению с городами (Grootaert and Braithwaite, 1998, pp.24,71,101). Можно было бы ожидать, что изучение бедности в сельской местности и разработка программ борьбы с бедностью сельских жителей станет политическим приоритетом, но этого не произошло.

3.47. Следует упомянуть и другие вопросы, имеющие отношение к формированию целей социальной политики. Эндрьюз и Ринголд (1999) отмечают, что *необходимо добиться большей координации политических реформ с помощью при их реализации*. В действительности, достаточно часто новые схемы, протестированные и изученные в ЭСИ, так никогда и не применяются на практике. Примером может служить методы адресной помощи, основанные на косвенных показателях – индикативное таргетирование или «бальная оценка нуждаемости» -

⁸ Коэффициент концентрации доходов для пенсий был –19,6 в России и имел положительное значение в остальных странах, рассмотренных в работе.

предложенные при реализации пилотных проектов социальной помощи в трех областях России (World Bank, 1999).

Выбор методологических подходов

3.48. В ЭСИ представлены самые разные подходы. Некоторые из них чисто дескриптивные (Barr, 1992), другие основаны на современной статистической методологии (Milanovic, 1992). В третьих случаях могут быть использованы современные эконометрические инструменты (Grootaert and Braithwaite, 1998). Хотя эти инструменты могут оказаться и полезными, они не представляют большой ценности для политиков, не имеющих специального образования в области эконометрики.

3.49. Один из методологических подходов следует признать особенно конструктивным. Это методология, основанная на межстрановых сопоставлениях, часто применяющаяся в ЭСИ. Этот подход использован в множестве публикаций, включая изданную Всемирным Банком книгу *Making Transition Work for Everyone* (World Bank, 2000b). Несмотря на некоторые несообразности (например, данные по Беларуси в только что процитированном источнике), в целом сравнительные исследования полезны для поиска дополнительных аргументов при выработке политических целей в конкретной стране.

Заключение

3.50. Несмотря на некоторые недостатки, ЭСИ оказались полезными при постановке задач в области реформы социальной политики в России. Не меньшую важность может иметь сотрудничество Всемирного Банка с местными экспертами, политиками и другими заинтересованными лицами при подготовке проектных предложений на основе ЭСИ. Заемщик должен чувствовать, что определенные выводы не были навязаны ему извне, но явились результатом совместной работы. До сих пор это сотрудничество, по-видимому, остается неудовлетворительным. Как отмечают Эндрьюз и Ринголд (1999), *существует потребность в будущем вести более интенсивный диалог с нашими клиентами по всем вопросам политики реформ. Этот диалог должен основываться на результатах ЭСИ, проводимых Банком. Есть свидетельства тому, что такая координация отсутствовала в прошлом* (p.58). Этот комментарий относится к работе Банка в странах с переходной экономикой в целом, но, несомненно, справедлив и для России.

4. Разработка оценки эффективности воздействия

А. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ СЦЕНАРИИ

4.1. Формирование альтернативных сценариев деятельности Банка в сфере социальной защиты населения в 1990-х гг. осложняется отсутствием преемственности в политике в этой сфере у заемщика и слабым взаимодействием исполнительной и законодательной власти в области социальных реформ. До 1996 г, на волне роста и расширения нефинансируемых социальных мандатов, регламентирующих введение все новых социальных льгот, увеличения задолженности по унаследованным социальным обязательствам (прежде всего, по детским пособиям), реализация отраслевых “adjustment operations” и проектов, ориентированных на реорганизацию политики в социальной сфере и ее реформирование, была невозможной. Таким образом, операции по проекту ESSP, первоначально ориентированного на реформирование политики на рынке труда и в сфере социальной защиты и пенсионного обеспечения, были далеки от реальных возможностей реформирования социальной сферы и обречены на неуспех. Именно поэтому проект дважды реформировался, в результате чего практически решенные задачи были сведены, по сути дела, к поставкам компьютеров и организационно-методическому содействию службе занятости, эффективность которого была снижена изменением в статусе службы. Таким образом, значительно эффективнее, по-видимому, было бы разработать единый план технического развития (компьютеризации) служб занятости и социальной защиты, а исходя из него проводить закупки компьютеров и смежного оборудования. Анализ показывает, что фактическая реализация проектов Банка привела к бессистемным закупкам в рамках нескольких проектов, причем поставки для пенсионных служб, для расчета детских пособий, для пилотных проектов социальной защиты, для центров занятости проводились вне всякой взаимосвязки. Недостаточно систематизирована и процедура отбора пилотных регионов для участия в различных программах компьютеризации.

4.2. В период после 1996 г. были приняты законодательные акты, в большей мере ориентированные на реализацию принципа адресности, сбалансированность социальных обязательств с финансовыми ресурсами. Сформировался потенциал

для *adjustment operation*, которой стал проект СПАЛ. Как и другие подобные программы, она не избежала некоторой несфокусированности условий, а также определенно непоследовательности в изменении условий предоставления отдельных траншей (особенно последнего, выделенного после кризиса августа 1998 г.). Более эффективным решением с сегодняшних позиций выглядит предоставление указанного займа после кризиса, так как в этом случае его условия могли бы быть существенно лучше структурированы, а транши – лучше упорядочены. Последнее замечание, естественно, сформулировано без учета политических реалий 1997 г. (года предоставления займа СПАЛ).

4.3. Существующие проекты соглашений по займам в сфере образования и здравоохранения, по-видимому, существенно лучше подготовлены и будут реализовываться в более благоприятных условиях. В данном разделе можно лишь отметить, что более ранняя реализация соответствующих проектов едва ли привела бы к повышению эффективности этих продуктов Банка.

Результаты, воздействие на институциональный потенциал и устойчивость

- К числу результатов реализации проектов социальной направленности можно отнести определенные достижения в продвижении пенсионной реформы и подготовки законопроектов, апробацию и подготовку к распространению методов оценки нуждаемости и внедрения адресного механизма социальной помощи, институциональной оформлению службы занятости, оснащение компьютерной техникой подразделений служб социальной защиты, отвечающих за выплаты пенсий и детских пособий в широком круге регионов.

- Приоритеты проектов в области социальной защиты соответствовали приоритетам страны в данной области и их уместность можно оценить как высокую. В связи с тем, что поставленные задачи были выполнены не в полной мере, а объем выделенных ресурсов не соответствовал полученным результатам, эффективность реализации проектов может быть оценена как скромная.

- Применительно к институциональному развитию сферы социальной защиты результаты проектов могут быть охарактеризованы как «скромные», так

как проекты в незначительной степени способствовали развитию потенциала сферы социальной защиты по эффективному использованию ресурсов.

- Оценивая устойчивость полученных результатов, можно отметить, что общее направление реформ будет неизменным, но устойчивость институциональных изменений, связанных с реализацией проектов, включая проект ESSP, может оказаться недостаточной, так как у правительства нет планов дальнейшей реализации программ, выполненных в ходе проекта, и выделяемые на эти цели ресурсы крайне ограничены.

5. Эффективность деятельности Банка

5.1. В оценке, данной в отчете по завершению реализации проекта ESSP, правительство оценило эффективность деятельности Банка как высокую, отметив, в частности, что *решение о реструктуризации займа было своевременным и правильным. Оно было осуществлено на основе анализа ситуации с участием представителей Банка. В течение всего цикла жизни проекта контроль со стороны Банка не только позволил выполнить условия займа, но и своевременно отреагировать на возникающие сложности и внести коррективы, соответствующие меняющимся экономическим условиям.*

5.2. ESSP начался как излишне амбициозный, но стратегически важный проект, имеющий значительный потенциал воздействия на разработку политики в сферах социальной защиты и занятости, но в процессе реструктуризации он утратил свой наступательный порыв. Вместе с тем, подобная реструктуризация была полезна для проекта, так как позволила, по крайней мере, создать современную, высокотехнологичную инфраструктуру для вновь сформированной службы занятости, обеспечить необходимое компьютерное оснащение для пенсионных выплатных центров. С учетом политической ситуации в стране эффективность деятельности Банка может быть признана «удовлетворительной».

5.3. На основе имеющейся у нас информации мы не можем сделать вывод об уместности избранной конструкции займа СПАЛ и правильности выбора инструментария.⁹ Банк, вместе с тем, не воспользовался возможностями, связанными с предоставлением кредита в форме нескольких траншей для

обеспечения преемственности реформ в сфере социальной защиты. Реализация отдельных мероприятий в рамках проекта может быть оценена как «удовлетворительная» (эта оценка относится в равной мере и к займу СПИЛ), однако, несмотря на то, что были получены определенные важные результаты, общий эффект все же не соответствует общему объему выделенных средств.

5.4. Воздействие ЭСИ на формирование политики в сфере социальной защиты может быть охарактеризовано как «существенное», но, вместе с тем, не слишком стабильное. Метод расчета черты бедности – прожиточного минимума, – одобренный Минтруда в 1992 году и действовавший до 2000 г., соответствовал подходу, избранному в ранних ЭСИ по вопросам оценки бедности. Банк начал финансирование обследования RLMS, результаты которого широко использовались во всем мире для исследований по вопросам бедности. Позднее финансирование RLMS осуществлялось USAID. В настоящее время аналитическая работа на основе базы данных RLMS используется Минэкономразвития для разработки программы социальных реформ.

5.5. ЭСИ по оценке бедности, особенно те из них, в которых были предложены статистические показатели бедности, ранее не использовавшиеся российской статистикой и правительством России (особенно глубина и острота бедности), оказали сильное воздействие на статистические обследования и аналитическую работу в данной области. Госкомстат России начал использование показателя глубины бедности на регулярной основе, Минтруд России начал использовать более подробную статистику бедности в своей аналитической работе по мониторингу доходов и уровня жизни населения.

5.6. Воздействие ЭСИ по проблемам бедности на разработку политики в данной области во второй половине 1990-х гг. было весьма ограниченным. К концу 1990-х гг. Россия накопила значительный собственный научный потенциал в данной области, и политика разрабатывалась в основном в соответствии с рекомендациями российских специалистов. Вместе с тем, дальнейшие ЭСИ, направленные на совершенствование проводимого Госкомстатом России ОБД и основанной на них базе данных, могут быть весьма полезны для российской

⁹ Нам неизвестно, по каким причинам выбор был сделан в пользу займа бюджетозамещающего типа.

статистики и лиц, принимающих решения, так как они могли бы стать важным шагом в направлении повышения достоверности данных ОБД.

5.7. ЭСИ, выполненные при разработке пилотных проектов социальной помощи, были существенны для лучшей организации работы в пилотных регионах и распространения предложенных методик оценки нуждаемости. Специалисты Минтруда России составили представление о значении адресного подхода при организации программ социальной помощи, но они достаточно критически отнеслись к косвенным методам оценки нуждаемости. Несмотря на то, что методы косвенной оценки были рекомендованы Банком в рамках проектов СПАЛ/СПИЛ, они оказались не вполне адекватны задачам программ социальной помощи, направленным на снижение крайней бедности.

5.8. Исследование по вопросам положения детей, миграционное исследование, исследование по рынку труда были полезны для организации аналитической работы и разработки программ в соответствующих подразделениях Минтруда России.

[1]ЛИТЕРАТУРА*

- GOR, 2000 “*Main Guideilines for the Social and Economic Policy of the GOR in the Long-Term Prospective*,” Moscow, 2000 (*Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации в долгосрочной перспективе, Москва, 2000*)
- Andrews Emily S., and Dena Ringold. 1999. *Safety Nets in Transition Economies: Toward a Reform Strategy*, SP Discussion Paper 9914, City, Institution.
- Barr, Nicolas. 1992. *Income Transfers and the Social Safety Net in Russia*, Studies of Economies in Transformation,
- Cichon M., K. Hagemeyer, and M. Ruck.1997. *An Operational Framework for Pension Reform*. Geneve: ILO Social Security Department.
- Grootaert Christian, and Jeanine Braithwaite. 1998. *Poverty Correlates and Indicator-Based Targeting in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Policy Research Working Paper 1942, City, Institution.
- Klugman Jeni, ed. 1997. *Poverty in Russia. Public Policy and Private Responses*. City: EDI Development Studies.
- Milanovic, Branko. 1992. *Distributional Impact of Cash and In-Kind Social Transfers in Eastern Europe and Russia*. Policy Research Working Paper, City, Institution.
- Milanovic, Branko. 1998. *Income, Inequality, and Poverty During the Transition From Planned to Market Economy*. Regional and Sectoral Studies.
- Rutkowski Micha, ed. 1999. *Russia’s Social Protection Malaise: Key Reform Priorities as a Response to the Present Crisis*. SP Discussion Paper 9909, City, Institution.
- United Nations. 2000. *Economic Survey of Europe*, Number 2/3, New York.
- UNDP. 1999. *Human Development Report 1999*. Russian Federation.
- World Bank. 1999. *Russia. Targeting and the Long-Term Poor*. Washington, D.C.
- World Bank. 2000a. “Russia. Building a Poverty Strategy: Key Issues.” Informal Note for Discussion With the Russia Country Team, Washington, D.C.
- World Bank. 2000b. *Making Transition Work for Everyone. Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington. D.C.
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis*, World Bank Policy Research Report, Washington, D.C..
- World Bank. 1989. *Poland. Subsidies and Income Distribution*. World Bank Report 7776-POL, Washington, D.C.

* В список литературы не включены официальные документы Всемирного Банка, относящиеся к его стратегии кредитования.

СТАТИСТИЧЕСКОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица А1. Займы, предоставленные МБРР в секторе социальной защиты и смежные займы

Заем	Дата одобрения Советом Директоров	Дата вступления в силу	Дата закрытия	Общий объем займа в миллионах долларов США	Фактический объем займа в миллионах долларов США	Объем израсходованных средств по состоянию на июль 2001 г. в миллионах долларов США
1. Займы в секторе социальной защиты						
Заем на развитие службы занятости и социальной защиты [ESSP]	8/24/1992	9/9/1994	4/30/2000	70.00	55.58	55.58
Заем на структурную перестройку системы социальной защиты населения (СПАЛ)	6/25/1997	6/27/1997	9/30/2000	800.00	800.00	800.00
Заем на содействие структурной перестройке системы социальной защиты населения (СПИЛ)	10/7/1997	7/1/1998	12/31/2001	28.60	28.60	12.10
Итого 1				898.60	884.18	867.68
2. Займы, включающие компоненты, относящиеся к сектору социальной защиты						
Первый реабилитационный	8/6/1992	12/29/1992	9/30/1994	600.00	600.00	600.00
Второй реабилитационный	6/6/1995	9/28/1995	6/30/1996	600.00	600.00	600.00
Первый заем на содействие перестройке угольного сектора [SECAL] I	6/27/1996	7/2/1996	12/31/1997	500.00	500.00	500.00
Второй заем на содействие структурной перестройке угольного сектора	12/18/1997	12/19/1997	3/31/2001	800.00	800.00	650.00
Проект технического содействия реформе региональных финансов	12/22/1999	8/30/2000	12/31/2004	30.00	30.00	1.90
Итого 2				2530.00	2530.00	2351.90
Всего [1+(0.05*Итого 2)]				1025.10	1010.68	985.28
Общая сумма (все займы 1992-08/2001, включая неуказанные выше)				12595.44	9834.14	7835.94
Заимствования по сектору социальной защиты в % от общей суммы						
Итого 1				7.13	8.99	11.07
Итого 2				20.09	25.73	30.01
[Итого 1+(0.05*Итого 2)]				8.14	10.28	12.57
Справочно						
Займы по сектору социальных услуг						
Заем на развитие социальной инфраструктуры на местном уровне Community Social Infrastructure	4/30/1996	1/31/1997	12/31/2002	200.00	156.50	39.36
Заем "Медицинское оборудование"	6/4/1996	1/30/1997	6/30/2001	270.00	232.29	195.07
пилотный заем на реформу системы здравоохранения	6/5/1997	4/17/1998	4/30/2004	66.00	66.00	12.89

Всего	536.00	454.79	247.32
--------------	---------------	---------------	---------------

Источники: World Bank, Russia Monthly Disbursement Report for June 2001, и расчеты авторов.

Таблица А2. Некоторые социальные и экономические показатели

Таблица А2. Некоторые социальные и экономические показатели

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Темп инфляции^а (ООН) (годовое изменение, %)	5.2	160.0	1528.7	875.0	309.0	197.4	47.8	14.7	27.8	85.7	36.5
Уровень безработицы по определению МОТ/ООН (% экономически активного населения)	...	0.1	4.7	5.5	7.5	8.9	10.0	11.2	13.3	12.2	10.4
Доля бедного населения^б (Госкомстат России)	...	11.7	33.5	31.5	22.4	24.7	22.1	20.8	23.8	39.1	33.7
Доля бедного населения^с (ВБ) (% от общей численности населения)	26.8	36.9	30.9	41.1	43.2	...	49.0	n.a.	n.a.
Ожидаемая продолжительность жизни мужчин (ООН)	64.6 ^д	63.5	62.0	58.9	57.6	58.3	59.8	61.0	61.3	59.9	
Норма замещения для пенсий (соотношение пенсии по старости к заработной плате)	33.7	33.8	25.8	33.6	35.0	39.8	38.	39.5	36.4	28.3	30.8
Пенсионные расходы в % к ВВП	6.0	6.6	7.3	6.4	5.9	5.5	5.8	6.9	6.0	5.6	

Источники: World Bank (2000a), United Nations (2000), UNDP (1999), Cichon, Hagemeyer, and Ruck (1997), официальные данные Госкомстата России за соответствующие годы.

^а Потребительские цены.

^б Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума

^с На основе данных RLMS; данные за 1998 год основаны на опросе 3,619 домашних хозяйств, в которых проживает 10,222 человек; данные 1992-1993 гг. основаны на опросе 5.500 домашних хозяйств. Расчеты на основе сопоставления регионального прожиточного минимума и душевых расходов.

^д 1989–90.