



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

Russia: Bank Assistance for Social Protection

**Лоуренс Томпсон
Lawrence Thompson**



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: ecampbellpage@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

СЕКАЛОтраслевой 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	i
Резюме.....	iii
1. Введение.....	1
2. Показатели работы и задачи сектора.....	1
3. Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области социальной защиты населения	9
4. Оценка продуктов и услуг Банка	11
5. Оценка влияния на эффективность процесса развития	22
6. Оценка деятельности Банка и результатов программы.....	27
7. Программа дальнейших действий	30
Приложение 1. Показатели социально-экономического развития в 1991-1998 гг. ...	34
Приложение 2. Матрица стратегии деятельности Всемирного банка в Российской Федерации в области социальной защиты населения, 1992-2000 гг.	35
Приложение 3. Перечень опрошенных лиц	39
Приложение 4. Экспертное заключение на доклад Л.Томпсона «Оценка стратегии деятельности Всемирного банка в Российской Федерации в 1990-е годы: социальная защита населения».....	41

Предисловие

Настоящий документ – этот один из информационных материалов, подготовленных в рамках Оценки деятельности Всемирного банка в Российской Федерации (Руководитель ОДВБ Джанни Занини) Департаментом оценки операций (ДОО) Всемирного банка. Представленные здесь выводы опираются на результаты анализа отчетов об оценке и реализации проектов, отчетов о положении в секторах, а также ряда других документов, составленных заемщиком и Банком, и научно-исследовательских публикаций. Автор (он является Старшим научным сотрудником Института экономики города (Вашингтон, округ Колумбия); ранее он занимал должности Первого заместителя Главного инспектора Управления социального обеспечения США (1993-1996 гг.) и Заместителя начальника Главного контрольно-финансового управления США по программам в области людских ресурсов Счетной палаты США (1989-1993 гг.) посетил Россию в феврале 2001 г. и провел опрос нынешних и бывших российских чиновников и экспертов. Были также опрошены сотрудники штаб-квартиры и Московского представительства Всемирного банка. Предыдущая предварительная версия этого документа обсуждалась в феврале 2001 г. на небольшом московском семинаре, в котором приняли участие представители федерального правительства, академических кругов, институтов, занимающихся исследованиями в области экономической политики, а также сотрудники групп реализации проектов, осуществляемых при содействии Банка. Мы приносим им благодарность за ценную помощь и отзывы о нашей работе.

Автор благодарит рецензентов ДОО (С. Карвальо и Э. Гурвица), Руководителя ОДВБ, других специалистов, готовивших справочные материалы для ОДВБ, а также сотрудников и руководителей подразделений Банка (М. Рутковски, Дж. Швайцера, Я. Седерлофа и М. Рашид) за представленные ими комментарии по предыдущим вариантам, которые были учтены при подготовке июньской (2001 г.) версии. Тем не менее, позиция, представленная в этом документе, отражает личное мнение самого автора. Она не всегда совпадает с позицией Всемирного банка.

На рассмотрение Правительства РФ была направлена предыдущая версия от 20 июня 2001 г. В настоящей версии учтены замечания г-на Владимира Гимпельсона, консультанта Федерального центра проектного финансирования (ФЦПФ), полученные от имени Правительства.

Резюме

1. Система социальной защиты населения, унаследованная Россией от Советского Союза, требовала серьезной реструктуризации для эффективного функционирования в условиях рыночной экономики. Необходимо было повышение адресности существующих социальных пособий в целях оказания содействия наиболее нуждающимся и введение новых пособий в целях поддержки безработных, а также бедных домохозяйств с работоспособными главами семейств. Кроме того, нужно было реформировать органы управления социальной защитой населения в целях сокращения роли, ранее принадлежавшей предприятиям, и укрепления административного потенциала местных органов власти и различных общероссийских организаций социального страхования.

2. С самого начала своей деятельности в России Всемирный банк рассматривал реформу системы социальной защиты населения как один из важнейших элементов стратегии содействия Российской Федерации – во многом из-за опасения, что в случае развала системы социальной защиты экономические преобразования не получат политической поддержки. Была разработана стратегия реформ, которая предусматривала повышение адресности пособий и укрепление институционального потенциала. Эта стратегия была реализована в рамках одного инвестиционного займа (заем для финансирования Проекта службы занятости и социальной защиты, утвержденный в 1992 г.), трех крупных отраслевых бюджетозамещающих займов (Заем на структурную перестройку системы социальной защиты населения (СПАЛ) 1997 года и Займы на структурную перестройку угольной промышленности 1996 и 1997 годов), одного займа на содействие реализации (Заем на содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты населения (СПИЛ) 1998 года) и прочих экономических и отраслевых исследований, профинансированных Банком. Кроме того, компоненты, связанные с социальной защитой населения, входили в состав трех займов на структурную перестройку экономики.

3. В целом, результаты работы в области социальной защиты населения, полученные в первой половине 1990-х годов, можно назвать более или менее удовлетворительными, а результаты, полученные во второй половине десятилетия – скорее неудовлетворительными, чем удовлетворительными. Значительная часть программы реформ осталась невыполненной. Первоначально предполагалось, что Проект службы занятости и социальной защиты поможет службе занятости компенсировать последствия реструктуризации предприятий и окажет содействие правительству в разработке планов реформирования системы пенсионного обеспечения и системы социальной защиты населения. Однако после двухлетней задержки с началом реализации этого займа его цели были пересмотрены, и основное внимание было направлено на оказание содействия службе занятости во внедрении активных программ занятости, а также закупку компьютеров для местных подразделений, осуществляющих выплату пенсий.

4. Займы на структурную перестройку угольной промышленности предусматривали выполнение весьма актуальных задач в области социальной защиты населения, включая обеспечение выплаты заработной платы и социальных пособий, обслуживание уволенных шахтеров в службах занятости, а также ремонт социальных объектов до их передачи с баланса ликвидируемых шахт и разрезов на баланс муниципалитетов. Проекты оказались весьма эффективными в выполнении первой задачи, достаточно эффективными в выполнении второй и не смогли обеспечить выполнение третьей.
5. Займы СПАЛ-СПИЛ предусматривали осуществление большинства оставшихся важных реформ в области социальной защиты населения, однако их результаты были неоднозначными. Благодаря этим займам, правительство стало уделять больше внимания вопросам социальной защиты населения, особенно проблеме повышения адресности расходов на нужды малоимущих и сложным задачам реформирования системы пенсионного обеспечения. Благодаря этим займам улучшилось финансовое положение программ пенсионного обеспечения, детских пособий и пособий по безработице, и повысилась адресность многих существующих социальных пособий. Однако эти займы не смогли оказать содействие в осуществлении общей реформы пенсионной системы или трудового законодательства – по крайней мере, в первоначально запланированные сроки.
6. Основными причинами неудач были сложная бюджетная ситуация, характерная для большей части рассматриваемого десятилетия, а также неудовлетворительная работа Банка и заемщика во второй половине 1990-х годов. Достижения, имеющиеся в отдельных областях, по всей видимости, носят устойчивый характер.
7. Результаты работы Банка в России в 1990-е годы позволяют извлечь следующие уроки: (а) необходимо уделять больше внимания политическим и институциональным аспектам процесса реформ; (б) не следует ожидать очень быстрой разработки, утверждения и реализации реформ; (с) необходимо взаимодействие со всеми заинтересованными структурами государства, а не только с федеральными органами исполнительной власти; (d) необходимо использовать более гибкие инструменты кредитования, которые позволяют проводить корректировку кредитных операций в зависимости от конкретного этапа процесса разработки и реализации экономической политики.

1. Введение

1.1 До падения коммунистического режима в 1990 г. в Советском Союзе существовала всеобъемлющая система социальной защиты населения, являвшаяся неотъемлемой частью общей структуры экономики. Основой этой системы был следующий принцип: каждый человек имеет право на труд (и должен трудиться), а его работа в сочетании с дополнительными неденежными льготами, которые предоставляют предприятия, должна давать доход, обеспечивающий минимально необходимый уровень жизни. Социальные пособия были нужны только тем, кто не мог работать (например, пожилым людям, инвалидам и больным). Размер пособий отражал установившуюся структуру компенсаций и цен – в частности, интенсивно субсидируемые цены на основные потребительские товары и многочисленные неденежные формы компенсаций. Многие пособия, предусмотренные этой системой, выплачивались по месту работы, что вынуждало предприятия выполнять функции агентов государства в части администрирования системы социальной защиты населения.

1.2 В силу того, что структура экономической системы была тесно связана со структурой системы социальной защиты населения, радикальная перестройка экономики неизбежно подразумевала параллельное реформирование системы социальной защиты. Экономические преобразования начались в середине 1980-х годов вместе с перестройкой; первый раунд реформ системы социальной защиты был проведен спустя несколько лет в конце советской эпохи.

1.3 С самого начала 1990-х годов реформа системы социальной защиты шла медленно, а преобразования носили неполный характер. Осуществлению реформ мешали проблемы макроэкономики и государственных финансов России, слабость государственных институтов, оставшихся в наследство от СССР, а также постоянные требования сохранения необходимого уровня защиты населения в рамках старых программ, которые давали средства к существованию значительной части населения. Кроме того, вполне вероятно, что в начале процесса реформ не было необходимого понимания их масштаба и охвата.

2. Показатели работы и задачи сектора

2.1 *Базовые возможности и сдерживающие факторы.* Для успешного реформирования системы социальной защиты необходимо системное решение проблем в трех разных областях: экономике, политике и управлении. Предлагаемые экономические преобразования должны обеспечить эффективное и устойчивое в финансовом отношении решение конкретных проблем социальной защиты, которые стоят перед обществом, не создавая при этом значительных отрицательных поведенческих стимулов. Политические достижения требуют консенсуса в поддержку реформ, что всегда отражает всеобщее понимание необходимости реформ и общего направления преобразований. Кроме того, этой системе необходимы институты, способные собрать достаточный объем доходов для финансирования запланированных пособий, обеспечить последовательное и

точное определения прав на получение этих пособий, а также достаточно эффективное и результативное управление ресурсами.

2.2 Реформа системы социальной защиты, сложившейся в СССР к концу 1980-х годов, предусматривала решение серьезных проблем во всех трех перечисленных областях. В области экономики система должна была обеспечить учет новых социальных рисков и реструктуризацию существующих программ. В целях сохранения финансовой приемлемости программ в условиях тяжелой бюджетной ситуации их расширение следовало компенсировать сокращением каких-либо других элементов системы, что значительно осложняло политические задачи реформы. Кроме того, требовались серьезные реформы в области управления, включая передачу ответственности за предоставление социальных услуг, укрепление местных государственных институтов и создание новых институтов в целях финансирования программ социальной защиты. По мере распада СССР распалась и старая политическая система. Ее заменил набор новых политических механизмов, оказавшийся устойчивым к развитию того вида консенсуса, который требовала реформа.

2.3 В начале 1990-х годов в стране не было ни денежных пособий, ни активных программ занятости в поддержку безработных. Федеральная служба занятости (ФСЗ) существовала, однако ее деятельность была ориентирована на нужды старой экономической системы. Не было также программ денежного содействия малоимущим, не относившимся ни к одной из особых демографических категорий, таких, как пенсионеры, инвалиды или ветераны войны.

2.4 На начальном этапе преобразований у местных органов власти не было ни институционального потенциала, ни бюджетной базы для управления широкомасштабной системой социальной защиты населения. Отсутствие потенциала частично объясняется тем, что весьма важная роль в предоставлении социальных услуг и социальных пособий населению традиционно принадлежала государственным предприятиям. Основной функцией социальной защиты, которую выполняли местные органы власти, была выплата пенсий по старости и инвалидности, причем в рамках этих программ размер пенсии определялся в соответствии с законодательно утвержденной формулой, а все издержки покрывались за счет трансфертов из других государственных ведомств. И, наконец, системы сбора налоговых поступлений и взносов социального страхования были приспособлены к такой структуре экономике, в которой доминирующую роль играли государственные предприятия, действующие через монопольную банковскую систему; эти системы не могли в достаточной степени соответствовать требованиям зарождающейся децентрализованной системы частного предпринимательства.

2.5 *Показатели работы сектора.* Еще одним препятствием на пути реформы были структура государства и политическая ситуация 1990-х годов. Российская Федерация вышла из состава СССР в 1991 г. после двухлетнего противостояния лидеров этих политических образований. Осенью 1993 г. во властных структурах

разразился еще один конфликт между Президентом РФ и Верховным Советом РФ, который впоследствии привел к принятию новой конституции и выборам новой Государственной Думы. Первая Государственная Дума была избрана на два года в декабре 1993 г., а вторая – на четыре года в декабре 1995 г. Ни в той, ни в другой, ни одна партия не имела большинства. Бывшие коммунисты были самой крупной отдельной фракцией во второй Государственной Думе и, в целом, были враждебно настроены по отношению к предпринимаемым Президентом реформам. Президент Ельцин преодолел низкий общий рейтинг своей популярности и был вновь избран летом 1996 г., однако он так и не смог заручиться активной политической поддержкой для осуществления своей программы реформ и ушел в отставку в декабре 1999 г.

2.6 В начале процесса реформ местным органам власти была делегирована ответственность за предоставление услуг здравоохранения и образования, но при этом они не получили соответствующего источника доходов, что привело к ухудшению качества обоих видов услуг, а также ухудшению состояния учреждений здравоохранения и образования. Несмотря на то, что Москва оказывала местным властям определенное содействие в виде межбюджетных трансфертов, его объем был недостаточен, а механизмы выделения средств непрозрачны и бессистемны.

2.7 Децентрализация власти еще больше осложняла процесс реформ. Значительная часть полномочий в области социальной защиты населения принадлежала местным органам власти, но при этом отсутствовал сколько-нибудь четкий механизм осуществления руководства или контроля со стороны центрального правительства. Кроме того, в центре ответственность за вопросы социальной защиты населения в системе исполнительной власти была распределена между несколькими министерствами, а ответственность за разработку социальной политики была разделена между исполнительной властью и зачастую враждебным парламентом. Дополнительными препятствиями на пути разработки действенной социальной политики и ее координации стали частые смены правительства в течение рассматриваемого периода времени и постоянные реорганизации (или обсуждения реорганизации) органов социальной защиты населения.

2.8 Недостатки макроэкономики в сочетании с микроэкономическими реформами создали дополнительные проблемы для системы социальной защиты. Согласно официальным данным, объем валового внутреннего продукта России непрерывно сокращался с 1991 по 1996 гг., включительно, и снизился за эти шесть лет более чем на сорок процентов.¹ В 1997 г. наблюдался небольшой экономический рост, но в 1998 г. экономика вновь сократилась вследствие финансового кризиса.

2.9 Уровень безработицы, определяемый по результатам обследования домохозяйств, постоянно повышался в течение всего рассматриваемого периода.

¹ См. таблицу 1 в Приложении 1.

Однако в силу целого ряда причин число официально зарегистрированных безработных оставалось незначительным. За реформой ценовой системы, проведенной в начале 1990-х годов, наступил период необычайно высокой инфляции (1992-1995 гг.). В 1996 и 1997 г. инфляция была временно взята под контроль, однако ее темпы вновь резко возросли в 1998 и 1999 гг. после финансового кризиса.

2.10 Тем временем, реальная заработная плата неуклонно снижалась в течение четырех лет (с 1992 по 1995 гг., включительно), сократившись с уровня, в 3.2 раза превышавшего прожиточный минимум (ПМ) в начале этого периода, до уровня, равного 1,8 ПМ в 1995 г. В 1996 и 1997 гг. реальная заработная плата увеличилась, но затем опять упала в результате финансового кризиса. К 1999 г. средняя заработная плата еще больше сократилась до уровня, составлявшего 1,7 ПМ.²

2.11 Вследствие этих экономических проблем в течение большей части рассматриваемого десятилетия Россия пыталась сохранить приемлемый размер пособий, предоставляемых в рамках основных программ социальной защиты населения, и разработать действенные меры в ответ на увеличение числа нуждающихся. На протяжении большей части 1990-х годов средний размер пенсий колебался на уровне чуть выше прожиточного минимума пенсионера (ПМП), но в результате финансового кризиса 1998 г. упал до 70% ПМП. Между тем, минимальная пенсия неуклонно сокращалась как по сравнению с ПМП, так и по сравнению со средним размером пенсий в 1992-1995 гг., и в 1995 г. снизилась до уровня менее 50% ПМП. В 1997 г. минимальная пенсия была увеличена до 76% ПМП, но [в 1998 г.?] в результате финансового кризиса ее размер сократился до 40% ПМП.

2.12 Однако сокращение реальных размеров пенсий (особенно минимальной) было лишь частью проблемы. Недостатки макроэкономики и низкие темпы экономических преобразований привели к образованию задолженности предприятий по заработной плате и налоговым платежам, что ослабило доходную базу бюджета в целом и социальных фондов, в частности. В результате участились случаи задержки платежей в рамках системы социальной защиты населения. В 1994 и 1995 гг. возникли серьезные проблемы с задолженностью по выплате пенсий, пособий по безработице и детских пособий. Задолженность по выплате пенсий была погашена в 1996 г., образовалась вновь в ходе финансового кризиса 1998 г. и была еще раз погашена в 1999 г. Законы, принятые в 1997 и 1998 гг., обеспечили погашение задолженности по выплате пособий по безработице и, в перспективе, выплату детских пособий в полном объеме. Однако некоторые детские пособия, которые должны были быть выплачены в середине 1990-х гг., так и не были выплачены.

2.13 Уровень бедности резко увеличился в 1992 г. в результате либерализации цен и с тех пор продолжал расти более или менее постоянно. Согласно оценкам

² См. таблицу 2 в Приложении 1.

Всемирного банка, после финансового кризиса 1998 г. почти половина населения оказалась в категории нуждающихся. Начиная с 1994 г., благодаря тому, что к расчетным расходам домохозяйств стали прибавлять вмененную стоимость используемых потребительских товаров длительного пользования, эта мера уровня бедности однократно уменьшилась. Такое изменение методики, очевидно, является главной причиной снижения официальных показателей уровня бедности во второй половине 1990-х гг. по сравнению с первой половиной десятилетия.

2.14 *Первый раунд реформ (1990-1992 гг.).* В 1990 и 1991 гг. советское руководство провело ряд реформ, чтобы приспособить систему социальной защиты населения к рыночной экономике. Эти реформы заключались в следующем:

- Была введена новая система активных программ занятости и выплаты пособий по безработице, которая заложила основу для ликвидации последствий реструктуризации предприятий на рынке труда. Ответственность за осуществление новых программ была возложена на ФСЗ, ведомство старого типа, не имевшее опыта управления такими программами.
- Ответственность за финансирование основных элементов системы социальной защиты населения была передана из общего государственного бюджета ряду новых органов и доходных источников, что заложило основу для разработки более рациональной системы финансирования социальной защиты населения. Пенсионные взносы должен был собирать новый Пенсионный фонд РФ, страховые взносы для финансирования пособий по временной нетрудоспособности, а также беременности и родам должен был собирать новый Фонд социального страхования, а новый Фонд занятости, управление которым возлагалось на Федеральную службу занятости, должен был взимать и собирать новый налог для финансирования программ занятости.
- Была введена новая система семейных пособий, которая обеспечила небольшие дополнительные пособия семьям, имеющим детей. Основу этой системы составляли, прежде всего, дополнительные выплаты на предприятиях.

2.15 Первый раунд реформ заполнил брешь в системе защиты безработных – в тот период это считалось приоритетной задачей в связи с опасениями, что реструктуризация предприятий вскоре приведет к крупномасштабной безработице и тем самым нарушит первый принцип традиционной советской системы социальной защиты населения. На самом деле, официальная безработица так и не достигла очень высокого уровня, несмотря на рост числа безработных, определяемых с применением критериев Международной организации труда. Очевидно, низкий уровень официальной безработицы объясняется двумя факторами: во-первых, работники во многих случаях по-прежнему числились на своих предприятиях, даже если им не платили зарплату; во-вторых, те, кто

официально зарегистрировались как безработные, получали очень небольшое пособие по безработице.

2.16 Некоторые аспекты нового пособия по безработице потребовали дальнейших преобразований в течение рассматриваемого десятилетия как в области социальной политики, так и в вопросах реализации. В части социальной политики проблему представляли слишком мягкие правила назначения пособия (например, право на пособие по безработице имел тот, кто только начинал свою трудовую деятельность), а также возможность использования средств фонда занятости для поддержания занятости на действующих предприятиях. Последнее стало препятствием на пути реструктуризации, т.к. это продлеvalo жизнь убыточным предприятиям. К проблемам реализации относились общее отсутствие уверенности в эффективности механизмов сбора налога и надежности систем финансового управления Фонда занятости, а также ограниченные возможности Фонда занятости в том, что касается перевода ресурсов из регионов с низким уровнем безработицы в регионы с высоким уровнем безработицы. Наконец, вскоре после учреждения этой программы реальный размер пособий значительно сократился в результате инфляции и оставался недостаточным в течение оставшейся части десятилетия.

2.17 Корректировка системы пенсионного обеспечения, имевшая место в рамках этого раунда реформ, не затронула базовую структуру пенсий. В результате дальнейшего ухудшения экономической ситуации пенсии оказались слишком маленькими (если их вообще выплачивали), даже несмотря на то, что пенсионные отчисления составляли 28% от фонда заработной платы (уровень, который многие считали помехой для экономического роста). Недостаточный размер пенсий при высоких нормах отчислений свидетельствовал о необходимости проведения более радикальной реформы системы пенсионного обеспечения, включая изменение правил назначения и расчета пенсий. Дополнительным аргументом в пользу незамедлительного проведения пенсионной реформы стало прогнозируемое ухудшение демографической ситуации в самом начале нового столетия.

2.18 Несмотря на то, что страховые взносы на пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам, а также другие аналогичные пособия собирал новый Фонд социального страхования, многие из этих пособий по-прежнему выплачивались через предприятия, которые перечисляли страховые взносы в общей массе. Впоследствии такой механизм способствовал появлению недоверия к системе финансового управления Фонда социального страхования. Кроме того, многие пособия, выплачиваемые через ФСС в целях финансирования несколько расплывчатых программ «лечения и отдыха», предусматривали оплату пребывания на курортах и аналогичных видов деятельности, что ставило под сомнение приоритетность таких пособий. К тому же, тот факт, что взносы социального страхования собираются тремя разными фондами, функционирующими достаточно независимо друг от друга, а также независимо от Государственной налоговой службы (сейчас Министерство по налогам и сборам РФ), воспринимался многими, в лучшем случае, как ненужное

дублирование административных процедур. Дебаты вокруг проблемы консолидации функции сбора страховых взносов в рамках Налоговой службы не затихали в течение всей оставшейся части десятилетия, что еще больше дестабилизировало органы социальной защиты населения.

2.19 В принципе, семейные пособия должны были помогать работающему бедному населению. Однако на практике их влияние на общие тенденции изменения уровня бедности оказалось ограниченным. Отчасти это объясняется тем, что они были недостаточны по размеру и недостаточно точно адресованы семьям с самыми низкими доходами, чтобы обеспечить значительное сокращение масштабов бедности. Кроме того, во многих случаях они вообще не выплачивались, поскольку за них отвечали предприятия.

2.20 В середине 1992 г. постсоветское правительство России одобрило планы оперативной реализации дальнейших реформ системы социальной защиты населения, включая увеличение минимального пособия по безработице и минимальных пенсий, учреждение нового денежного пособия на основе проверки нуждаемости и совершенствование управления этими программами.³ Однако к середине 1993 г. правительство утратило интерес к осуществлению реформ, и вопросам социальной защиты уделялось относительно мало внимания, как минимум, до 1995 г., несмотря на рост уровня бедности и сокращение среднего размера пособий. При этом правительство исходило из того, что наиболее действенной стратегией решения новых проблем социальной защиты является экономический рост.

2.21 *Второй раунд реформ (1995-1997 гг.).* Вторым раундом реформ начался в 1995-1996 гг., когда Россия была вынуждена брать кредиты у Международного валютного фонда (МВФ), чтобы покрыть дефицит государственного бюджета. Одним из главных направлений расходования средств МВФ было погашение задолженности по пенсиям, что подчеркивало бюджетную необходимость реформирования социальной политики и институтов системы социальной защиты населения.

2.22 В этот период и МВФ, и Всемирный банк настойчиво рекомендовали правительству РФ уделять больше внимания вопросам модернизации системы социальной защиты и особенно системы защиты беднейших слоев населения. Появилась опасность того, что дальнейшее ухудшение качества социальной среды может ослабить политическую поддержку будущих экономических реформ. В то же время жесткие бюджетные ограничения требовали, чтобы реформы не приводили к увеличению общего объема расходов; издержки, связанные с усилением защиты бедных слоев населения, должны были уравновешиваться сокращением выплат небедным категориям населения.

2.23 Основными задачами второго раунда реформ были повышение адресности существующих программ социальной защиты (увеличение доли выплат бедным слоям населения в общем объеме пособий), укрепление институтов, отвечающих за

финансирование и реализацию этих программ в целях обеспечения более полного финансирования, а также реформирование пенсионной системы в целях увеличения размера пенсий и одновременного обеспечения большей финансовой устойчивости. Значительная часть реформ системы пенсионного обеспечения провалилась (по крайней мере, в краткосрочной перспективе), однако остальные реформы, и в том числе нижеперечисленные, оказались успешными:

- увеличился минимальный размер пенсий и пособий по безработице, что обеспечило более приемлемый минимум социальной защиты;
- повысилась адресность детских пособий, получивших более стабильный источник финансирования;
- ужесточились правила назначения пособий по безработице и улучшилось их финансирование за счет перевода большего объема ресурсов из регионов с более низким уровнем безработицы в регионы с более высоким уровнем безработицы; и
- больше внимания стало уделяться проблеме адресности остальных социальных пособий и льгот и упорядочиванию расходов на пособие по беременности и родам и пособие по временной нетрудоспособности.

2.24 *Незавершенность программы реформ.* Несмотря на повышение адресности многих программ, необходимы дальнейшие меры по их совершенствованию, особенно в части предоставления субсидий на жилищно-коммунальные услуги. Кроме того, по-прежнему необходима реформа системы пенсионного обеспечения.

2.25 В течение всего десятилетия внешние эксперты настойчиво рекомендовали России учредить новое пособие по нуждаемости в рамках системы денежного содействия под управлением местных органов власти. Однако до сих пор российское правительство не хотело вводить такое пособие в составе собственной программы, хотя и разрешило местным властям предоставлять его по своему усмотрению за счет собственных ресурсов. Тем не менее, эксперты по вопросам социальной политики по-прежнему считают общее пособие по нуждаемости частью незавершенной программы реформ, даже несмотря на то, что оно не включено в программу правительства.

2.26 Во многих отношениях полезной схемой остается программа реформ, разработанная в начале 1990-х годов в рамках аналитических исследований Банка. В июле 2000 г. новое правительство Российской Федерации одобрило План первоочередных мер на 2000-2001 годы по реализации «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу». Как проведенные ранее аналитические исследования Банка, этот план предусматривает повышение адресности пособий по социальному содействию, сокращение субсидий и «социально неоправданных» льгот, предоставляемых производителям, а также рационализацию системы

межбюджетных трансфертов в поддержку более адресного содействия. В середине 2001 г. Правительство РФ и Государственная Дума достигли договоренности относительно стратегии реформирования системы пенсионного обеспечения, которая будет сочетать распределительный и накопительный принципы финансирования. Однако по состоянию на октябрь точная информация о структуре пенсионных выплат и финансовых подробностях этой схемы отсутствовала.

2.27 В рамках нового Налогового кодекса РФ были проведены два важных структурных изменения. Фонд занятости был упразднен, а его функции переданы в общий бюджет. Это разрывает связь между доходами и расходами Фонда занятости как на региональном, так и на федеральном уровне. Кроме того, функция сбора пенсионных взносов была переведена из Пенсионного фонда РФ в Министерство по налогам и сборам. Пенсионный фонд по-прежнему отвечает за сбор и хранение информации о доходах граждан, а в настоящее время местные отделения органов социальной защиты передают ему дела по выплате пенсий в тех регионах, где он ранее не выполнял этой функции. Новая институциональная схема может обеспечить повышение эффективности пенсионного администрирования, но только в том случае, если Пенсионному фонду и Министерству по налогам и сборам удастся разработать действенные механизмы согласования информации об отчислениях работодателей.

3. Эволюция стратегии деятельности Банка в Российской Федерации в области социальной защиты населения

3.1 В рассматриваемый период деятельность Банка в Российской Федерации включала проведение аналитических исследований, конференций, семинаров, а также предоставление инвестиционных и бюджетозамещающих займов. Сотрудники Банка приняли участие в крупном исследовании советской экономики, проведенном совместно с МВФ, Европейским банком реконструкции и развития и Организацией экономического сотрудничества и развития и опубликованном в начале 1991 г. Банк был одним из спонсоров первых раундов обследования домохозяйств, организованного в целях получения надежных оценок распределения доходов и воздействия программ социальной защиты населения. С помощью этого обследования были получены базовые материалы для целого ряда докладов, посвященных вопросам структуры бедности и эффективности системы социальной защиты населения, которые публиковались в течение всего десятилетия, начиная с 1994 г.

3.2 В течение этих десяти лет Банк также выпустил несколько докладов с анализом структуры российской системы социальной защиты населения и рекомендациями относительно стратегии ее реформирования. Первые доклады содержали общий анализ всей системы социальной защиты и, в частности, системы пенсионного обеспечения, как самого крупного элемента. Доклады более позднего периода были посвящены конкретным проблемам социальной защиты. Главной темой исследования 1995 года были социальные последствия проходившей в то время структурной перестройки угольной промышленности, а работа, проведенная

в конце 1990-х годов, была посвящена способам повышения адресности пособий по социальному содействию. В 2000 г. сотрудники Банка во взаимодействии с российскими специалистами оказывали правительству РФ неофициальное содействие в разработке текущей программы реформ социальной политики и конечных индикаторов измерения ее воздействия.

3.3 Институт Всемирного банка (ИВБ) и сотрудники регионального департамента проводили рабочие и научные семинары в целях распространения информации о важнейших проблемах реформирования системы социальной защиты среди журналистов, лиц, отвечающих за разработку социальной политики, и работников органов управления. На заседаниях различных секций обсуждались такие вопросы, как адресность пособий, пенсионная реформа, реформа трудового законодательства и т.д. Эта работа проводилась, главным образом, в 1997, 1998 и 1999 г.

3.4 В 1990-х годах Банк предоставил России специализированные займы, направленные на решение проблем социальной защиты: Заем для финансирования Проекта службы занятости и социальной защиты (70 млн долларов США, вступил в силу в 1994 г.); два займа на структурную перестройку угольной промышленности (Угольный СЕКАЛ 1 и Угольный СЕКАЛ 2, соответственно, 500 и 800 млн долларов США, вступили в силу в 1996 и 1997 гг.); Заем на структурную перестройку системы социальной защиты населения (СПАЛ, 800 млн долларов США, вступил в силу в 1997 г.); Заем на содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты населения (СПИЛ, 28,6 млн долларов США, вступил в силу в 1998 г.). Три займа на структурную перестройку экономики (САЛ 1 и САЛ 2, соответственно, 600 и 800 млн долларов США, вступили в силу в 1997 г., а также САЛ 3, 1,5 млрд долларов США, вступил в силу в 1998 г.) также содержали определенные условия, связанные с социальной защитой населения.³

3.5 Единственным прямым инвестиционным займом был Заем для финансирования Проекта службы занятости и социальной защиты. Первоначально он был предназначен для оказания содействия в укреплении потенциала Службы занятости, чтобы она могла справиться с ожидавшимся увеличением притока безработных в связи с реструктуризацией промышленных предприятий. Впоследствии его главной задачей стала модернизация системы обработки информации местных отделений органов социальной защиты в связи выплатой пенсий.

3.6 Ряд условий, сформулированных в рамках Угольных СЕКАЛов, был связан с социальными аспектами ликвидации неперспективных и особо убыточных шахт и

³ Проект службы занятости и социальной защиты был одобрен в ноябре 1992 г., однако вступил в силу только в сентябре 1994 г. и составил 70 млн долларов США, причем 10 млн долларов были впоследствии аннулированы. Заем на содействие реализации структурной перестройки угольной промышленности в размере 25 млн долларов США был предоставлен в связи с первым Угольным СЕКАЛом.

разрезов. Главными задачами были погашение задолженности по заработной плате, выплата выходных пособий и пособий инвалидности шахтерам, потерявшим работу в результате ликвидации шахт и разрезов, финансирование активных программ занятости в целях решения проблем безработицы в шахтерских городах и поселках, а также обеспечение надлежащего финансирования ремонта и содержания жилого фонда и социальных объектов (школ, автомобильных дорог, коммуникаций и т.д.), ранее находившихся на балансе угольных компаний.

3.7 Условия, сформулированные в рамках СПАЛ, были связаны с реформированием конкретных институтов социальной защиты населения, включая пенсионную систему, трудовое законодательство, социальное содействие, систему страхования от безработицы, а также систему оплаты временной нетрудоспособности и отпуска по беременности и родам. Общим задачей было создание стимулов для повышения адресности пособий в пользу беднейших слоев населения за счет сокращения выплаты пособий более состоятельным людям.

3.8 Единственная проблема в области социальной защиты населения, решение которой было запланировано в рамках САЛ 1 и САЛ 2 – это погашение задолженности по пенсиям. САЛ 3 предусматривал принятие дальнейших мер по погашению задолженности по пенсиям, выполнение целого ряда других условий, касающихся социальной защиты населения, которые перекликались с условиями СПАЛ, а также одного условия, которое, как утверждалось, не соответствовало общему направлению займа СПАЛ.⁴ Программа расширенного кредитования МВФ, вступившая в силу в 1996 г., также требовала от российского правительства обязательств по погашению задолженности по пенсиям и улучшению ситуации со сбором страховых взносов в различные социальные фонды.⁵

4. Оценка продуктов и услуг Банка

4.1 *Диагностика и предлагаемые решения.* С самого начала стратегия деятельности Банка в Российской Федерации рассматривала реформу системы социальной защиты населения, прежде всего, как средство достижения цели. Систему социальной защиты нужно было укрепить, чтобы облегчить реструктуризацию промышленных предприятий и рынка труда и защитить обездоленных в процессе осуществления реформ. Эта связь особенно четко прослеживалась в рамках Угольных СЕКАЛов. Когда реформа системы

⁴ Условие, потенциально не соответствующее займу СПАЛ, предусматривало перевод функции сбора взносов из Фонда занятости в Министерство по налогам и сборам, хотя в тот период в рамках СПИЛ были выделены средства на совершенствование финансового управления в Фонде занятости.

⁵ В 1996 г. Банк также предоставил России заем в размере 200 млн долларов США для финансирования пилотной программы ремонта объектов региональной социальной инфраструктуры, прежде всего, школ и учреждений здравоохранения. Запланированный инвестиционный заем в размере 100 млн долларов США, направленный на укрепление управления Пенсионным фондом РФ, так и не вступил в силу. По состоянию на начало 2001 г. идет подготовка займа в размере 80 млн долларов США для финансирования демонстрационных проектов реструктурирования районов Севера.

социальной защиты застопорилась в середине 1990-х годов, Банк выразил озабоченность тем, что это может поставить под угрозу осуществление всей программы экономических реформ. И только в 1999 г. стратегия деятельности Банка в России определила сокращение масштабов бедности как самостоятельную цель.

4.2 Несмотря на ограниченность стратегического подхода, программа реформирования системы социальной защиты, сформулированная в аналитических исследованиях Банка, была намного шире и оставалась достаточно последовательной в течение всего рассматриваемого периода. Эта программа включала следующие главные элементы:

- Повышение минимального размера пенсий и пособий, выплачиваемых в рамках программы страхования от безработицы, до уровня прожиточного минимума. В практическом отношении это означало, прежде всего, увеличение минимальных пенсий. Несмотря на то, что размер пособий по безработице был даже менее достаточным, чем размер пенсий, по своему охвату они имели гораздо меньше значения.
- Разработка новой программы адресного денежного содействия в целях выплаты пособия по нуждаемости, особенно работающему бедному населению.
- Расширение финансирования пособий за счет сокращения других элементов системы социальной защиты населения. Для сокращения были предложены следующие элементы: (а) сокращение субсидий неэффективным государственным предприятиям; (б) сокращение субсидий на жилищно-коммунальные услуги, городской транспорт и прочие субсидий, выплачиваемых домохозяйствам с более высоким уровнем доходов; (с) сокращение объема пенсионных ассигнований за счет повышения общего пенсионного возраста, постепенной отмены льгот по досрочному выходу на пенсию и ограничения темпов роста пенсий, превышающих минимальную пенсию.

4.3 Одной из наиболее сильных сторон аналитических исследований Банка было документальное обоснование необходимости повышения адресности расходов на социальную защиту населения. В них, например, отмечалось, что для домохозяйств работоспособного возраста бедность является такой же актуальной проблемой, как и для пенсионеров, и что распределение существующих выплат в системе социальной защиты, безусловно, несправедливо по отношению к нуждающимся. Кроме того, аналитические исследования уделяли особое внимание неблагоприятным экономическим условиям для женщин, включая менее выгодные перспективы занятости для работающих женщин и необходимость оказания более действенной поддержки пожилым вдовам. Однако, за исключением одной важной работы, аналитические исследования большей частью игнорировали практические политические и институциональные проблемы, связанные с осуществлением

предлагаемых реформ в области социальной защиты населения. Исключением является анализ механизмов, обеспечивающих адресность пособий даже в том случае, если доход домохозяйства не подтвержден всеми необходимыми документами.

4.4 Разработанная Банком программа реформирования системы социальной защиты населения, в принципе, является аналитически правильной, однако она слишком амбициозна и политически нереальна, по крайней мере, в условиях 1990-х годов. Кроме того, авторы исследований, возможно, недооценили сроки, необходимые для достижения консенсуса относительно конкретных решений, а для также принятия и практической реализации законодательства.

4.5 Когда прошел первый кратковременный энтузиазм 1992 года, правительство РФ пришло к выводу, что сокращение пособий не представляется возможным, по крайней мере, с учетом политической ситуации того времени, и потеряло интерес к большинству ключевых элементов программы реформ. В течение всего десятилетия правительство сопротивлялось увеличению размера пособий по безработице до уровня, сколько-нибудь близкого рекомендациям аналитиков Банка, хотя недавно оно признало желательность такого изменения в будущем. Оно также не хотело проводить существенное сокращение пенсионных ассигнований за счет общего повышения пенсионного возраста или сокращения льгот по досрочному выходу на пенсию, хотя готово было искать альтернативные механизмы финансирования таких льготных пенсий. Оно в целом поддерживало идею повышения адресности пособий по социальной защите, и в реализации этого элемента пакета реформ был достигнут определенный прогресс. Однако повышение адресности оказалось недостаточным для того, чтобы снизить общую финансовую нагрузку на систему социальной защиты. По этой причине федеральное правительство не хотело брать на себя финансовую ответственность за осуществление новой программы денежного социального содействия, но разрешило принимать эти программы местным администрациям, которые хотели и могли самостоятельно профинансировать такое содействие.

4.6 Организованные Банком научные и практические семинары носили достаточно продуманный характер. Практические семинары были посвящены таким проблемам, как пенсионная реформа, адресность содействия и реформа трудового законодательства. Каждый из них охватывал важную область социальной политики, где передача знаний имела большое потенциальное значение. По общему мнению, эти семинары стимулировали обсуждение возможных вариантов пенсионной реформы, что, наверное, является предпосылкой последующего согласования пакета реформ. Согласно оценкам, они также способствовали принятию идеи адресности социальных пособий теми, кто отвечает за разработку социальной политики, и местными руководителями программ.

4.7 Имеющийся опыт осуществления административных реформ неоднозначен. Необходимость укрепления управления системой социальной защиты признавалась с самого начала деятельности Банка в России, и первый заем в области социальной

защиты был направлен на укрепление Федеральной службы занятости (ФСЗ). Несмотря на то, что некоторые запланированные измерения были, в конечном итоге, профинансированы из других источников, проект обеспечил укрепление потенциала ФСЗ в том, что касается осуществления активных программ занятости, и расширение возможностей органов, отвечающих за выплату пенсий. Ближе к концу рассматриваемого десятилетия был подготовлен еще один заем, направленный на укрепление Пенсионного фонда РФ, однако Россия отказалась от этого займа еще до его утверждения. С другой стороны, несмотря на то, что существование финансовых и административных трудностей, связанных с реализацией общей программы денежного содействия, признавалось уже на самых ранних этапах, Банк практически не пытался стимулировать преобразования в этой области.⁶

4.8 Между тем, проведенный Банком анализ проблем социальной защиты, связанных с ликвидацией неперспективных и особо убыточных шахт и разрезов, оказался точным и полным. Социальные компоненты Угольных СЕКАЛов были направлены на решение проблем, выявленных в ходе предшествующих исследований Банка. Структура этих компонентов была согласована с Федерацией профсоюзов, которая в целом поддержала их первоначальные цели и методологию. И представители местных администраций, и профсоюзы жаловались, главным образом, на то, что правительство не выполнило свои финансовые обязательства (а Банк не потребовал их выполнения), что снизило ценность компонентов угольных займов, посвященных вопросам социальной защиты.

4.9 *Проект службы занятости и социальной защиты.* Первым займом в области социальной защиты населения был заем для финансирования Проекта службы занятости и социальной защиты, одобренный Банком в ноябре 1992 г. В то время он рассматривался как первый шаг на пути реформирования системы социальной защиты. Его цели отражали рекомендации, сформулированные в самых ранних аналитических обзорах и одобренные правительством в начале 1992 г. Эти цели заключались в следующем: (а) укрепление потенциала Службы занятости, чтобы она могла справиться с ожидаемым увеличением притока безработных и осуществить активные программы занятости; (б) оказание содействия Министерству социальной защиты РФ в реформировании системы социальной защиты и системы пенсионного обеспечения. Для достижения первой цели предусматривалось оказание содействия в компьютеризации отделений ФСЗ, а также разработке и реализации целого ряда активных программ занятости. Для достижения второй цели предусматривалось оказание содействия в разработке плана программы реформ, внедрении автоматизированных систем обработки пенсионных данных в трех пилотных регионах и разработке генерального плана развития автоматизированной системы социального обеспечения. Реализация

⁶ Сейчас сотрудники Банка готовят Заем на реформирование системы региональных финансов, который должен быть представлен Совету директоров Банка в течение 2001 г. В рамках этого займа будут проведены демонстрационные проекты по проведению первых реформ бюджетной системы на субфедеральном уровне.

проекта планировалась на период с февраля 1993 г. по октябрь 1994 г., включительно. Девяносто процентов всего займа Банка было предназначено для компонента «Служба занятости».

4.10 Трудности с оформлением займа и закупками по займу вызвали серьезные задержки с его реализацией. Заем вступил в силу только в октябре 1994 г., а темпы расходования заемных средств оказались гораздо ниже первоначально запланированных. Отчасти задержки были связаны с тем, что правительство еще не освоило процедуры Банка. Отчасти задержки отражали неспособность самого Банка быстро осуществить закупку крупной партии персональных компьютеров. Когда заем вступил в силу, ФСЗ за свой счет уже закупила компьютеры и провела обучение персонала, что было задумано как крупнейший отдельный компонент первоначального займа, и использовала авансовый заем и средства других доноров для разработки первых активных программ занятости. Кроме того, к этому моменту Министерство социальной защиты завершило разработку и пробную эксплуатацию новых автоматизированных систем для обработки пенсионных данных и хотело приступить к внедрению этих систем на всей территории страны. В связи с этим заем был реструктурирован и направлен, главным образом, на осуществление активных программ занятости в рамках ФСЗ и компьютеризацию местных отделений органов социальной защиты. К этому времени правительство уже потеряло интерес к реализации запланированной ранее крупномасштабной программы реформ, т.ч. компоненты, направленные на оказание содействия в разработке и осуществлении реформ в области пенсионного обеспечения и социального содействия и подготовке генерального плана автоматизации всей системы социального обеспечения, были аннулированы.

4.11 Дальнейшие задержки с проведением закупок обусловили необходимость второго перераспределения заемных средств в целях расширения содействия в области компьютеризации органов социальной защиты, а также нескольких переносов первоначальной даты закрытия займа. К моменту окончательного закрытия займа (апрель 2000 г.) три четверти всех заемных средств были потрачены на компьютеризацию органов социальной защиты и одна четверть – на разработку активных программ занятости. В поддержку последнего вида деятельности были дополнительно получены 1,2 млн долларов США от восьми других доноров.

4.12 *Угольные СЕКАЛы.* Переговоры по первому из двух Угольных займов Банка состоялись в середине 1996 г., а по второму – в конце 1997 г. Несмотря на то, что чисто технически эти займы носили бюджетозамещающий характер, предоставление всех траншей каждого из этих займов было связано с выполнением заемщиком целого ряда конкретных условий, включая несколько условий, касающихся социальной защиты населения.

4.13 Социальные условия первого Угольного займа были направлены на решение всех проблем, выявленных в ходе предыдущих аналитических исследований Банка. В частности, правительство обязалось выделить определенный минимальный

объем финансовой поддержки, гарантировавший шахтерам получение причитающейся им заработной платы и пособий, гарантировавший шахтерским городам и поселкам средства на профессиональное обучение и осуществление программ местного развития, а также средства на ремонт социальных объектов, передаваемых шахтами и разрезами на баланс муниципалитетов. Правительство согласилось создать новые механизмы, гарантировавшие целевое использование этих субсидий. Оно также согласилось создать инфраструктуру для оказания услуг по обеспечению занятости в шахтерских городах и поселках, пострадавших в результате реструктуризации, и проводить мониторинг (и составлять отчеты) по пяти различным индикаторам социальных последствий ликвидации шахт и разрезов в рамках текущей программы обследований населения таких городов и поселков.

4.14 Первоначальная программа реформ оказалась слишком амбициозной с учетом имеющегося запаса времени, и четыре из девяти условий предоставления второго транша были отменены в конце 1996 г. Три из этих четырех условий касались вопросов социальной защиты: (а) обещанные адресные субсидии были выделены слишком поздно, а механизм адресации был недостаточно хорошо проработан, (б) мониторинг социальных последствий начался слишком поздно, (с) программы местного развития и профессионального обучения не были готовы к реализации.

4.15 Комплекс мероприятий в рамках второго Угольного займа расширил сферу действия условий, касающихся социальной защиты населения, за счет предоставления государственных гарантий выплаты выходных пособий и погашения задолженности по заработной плате шахтерам, увольняемым в связи с сокращением производства, а также тем, кто уходил на пенсию по старости или инвалидности. Правительство также согласилось провести дополнительную корректировку механизмов, гарантировавших целевое использование субсидий, продолжить мониторинг социальных последствий. Субсидии на ремонт социальных объектов были переведены со счета программы ликвидации шахт и разрезов на другой бюджетный счет, и при этом от правительства были получены заверения в том, что средства на эти цели будут выделены в полном объеме.

4.16 Правительство не смогло выполнить условия предоставления второго транша – отчасти из-за финансового кризиса 1998 г. – и оставшаяся часть второго займа была впоследствии реструктурирована. При пересмотре условий займа были отменены условия, касающиеся выделения минимального объема субсидий на цели социальной защиты, а вместо них было сформулировано общее требование о том, чтобы «приоритетные» субсидии (в том числе субсидии на социальную защиту) составляли не менее 65 процентов от общего объема субсидий. Требования, касающиеся выделения субсидий на ремонт социальных объектов, были также отменены. Требование совершенствования механизмов, гарантирующих целевое использование средств, а также требование дальнейшего проведения мониторинга социальных последствий, были сохранены.

4.17 По состоянию на конец 2000 г. выделенные правительством средства для финансирования расходов на ликвидацию шахт и разрезов составили около одной четверти суммы, первоначально согласованной в рамках планов ликвидации отдельных шахт и разрезов. Наибольший объем недофинансирования связан с расходами на восстановление окружающей среды и социального капитала, а также переселение тех, чье жилье стало непригодным для проживания в результате горнодобывающей деятельности. Здесь можно возразить, что недостаток финансирования является следствием структуры займа Банка. Финансирование планов ликвидации шахт и разрезов в полном объеме потребовало бы около 1 млрд долларов США, т.е. меньше общей суммы двух Угольных займов. Если бы средства этих займов были действительно использованы для компенсации издержек реструктуризации угольной промышленности, то процесс ликвидации шахт и разрезов создал бы намного меньше проблем в области социальной защиты населения.⁷

4.18 *Цели СПАЛ и СПИЛ.* Общая цель Займа на структурную перестройку системы социальной защиты населения заключалась в том, чтобы "... обеспечить постепенное развитие действенной системы поддержки доходов и снижения уровня бедности в целях удовлетворения потребностей рыночной экономики." Это подразумевало борьбу с бедностью за счет "... повышения и сохранения минимального размера пособий и за счет повышения их адресности." Кроме того, это должно было "... способствовать созданию устойчивой системы социальной защиты за счет осуществления структурных реформ в системах пенсионного и социального обеспечения."⁸ СПАЛ предусматривал осуществление большинства компонентов разработанной Банком программы реформ социальной политики в ходе выполнения условий, сопровождавших предоставление трех траншей этого бюджетозамещающего займа. Заем не устанавливал никакой конкретной связи между предоставляемым объемом бюджетной поддержки и любыми дополнительными расходами на социальную защиту, необходимыми в соответствии с Соглашением о займе. Фактически, комплекс структурных реформ, предусмотренных в рамках СПАЛ, был запланирован как нейтральный по отношению к бюджету.

4.19 В области пенсионного обеспечения были запланированы следующие реформы: (а) повышение достаточности минимальных пенсий; (б) погашение задолженности по пенсиям; (с) укрепление финансового управления Пенсионным фондом в целом и совершенствование управления сборами, в частности; (d) создание необходимых правовых условий для дополнительного пенсионного страхования; (е) начало реализации общей реформы пенсионной системы. Заем предусматривал повышение адресности пособий за счет (а) реформирования

⁷ Отдел Банка по региону Европы и Центральной Азии отмечает, что к октябрю 2001 г. на баланс органов местного самоуправления было передано приблизительно две трети всех социальных объектов шахт и разрезов (как действующих, так и ликвидированных) – предположительно, после проведения хотя бы минимального ремонта.

⁸ Доклад Президента о предлагаемом Займе на структурную перестройку системы социальной защиты населения, 5 июня 1997 г., Доклад № P-7148-RU, с. 14.

структуры пособий по безработице; (b) получения специального разрешения на проверку доходов для предоставления детских пособий; (c) проведения пилотных проектов в целях апробации нескольких методов предоставления адресного содействия на основе индикаторов; (d) частичной передачи работодателям ответственности за финансирование пособия по временной нетрудоспособности. Предусматривалось укрепление финансового обеспечения планов предоставления пособий по социальной защите за счет (a) расширения возможностей Фонда занятости в части перераспределения средств в пользу регионов с высоким уровнем безработицы; (b) получение в полном объеме федерального финансирования, как минимум, части ассигнований на детские пособия. Наконец, было запланировано принятие нового Трудового кодекса РФ, который должен был способствовать повышению мобильности рабочей силы и, в частности, облегчить уход работников с государственных предприятий.

4.20 Концепция общей реформы пенсионной системы несколько отличалась от более ранних рекомендаций Банка. В более ранних исследованиях рекомендовались повышение минимального размера пенсий, более однородная структура пенсий и повышение пенсионного возраста. При том, что СПАЛ тоже предусматривал увеличение минимальных пенсий, его разработчики отказались от двух других традиционных элементов, сосредоточив внимание на создании трехуровневой системы, включающей второй накопительный или частично накопительный элемент. Принципы займа СПАЛ перекликались с подходами Банка к реформированию пенсионных систем в других странах мира.⁹ Эти принципы учитывали также политические трудности, связанные с повышением пенсионного возраста и сокращением дифференциации пенсий, но при этом предусматривали увеличение общего объема расходов на пенсионное обеспечение, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, что осложняло финансовые задачи реформирования системы социальной защиты.

4.21 В документации займа СПАЛ отмечались некоторые важные аспекты предусмотренного комплекса мер, касающиеся женщин. Главными среди них были повышение минимального размера пенсий и пособий по безработице, причем и то и другое обеспечивало особые выгоды женщинам. Однако этот комплекс мер не решал никаких гендерных проблем оставшейся части программы пенсионных реформ, отдельные стороны которых могли иметь отрицательные последствия для женщин.¹⁰

4.22 СПИЛ предусматривал финансирование технического содействия, направленного на выполнение условий СПАЛ, включая: (a) создание в структуре правительства центра актуарных расчетов; (b) разработку программы

⁹ World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, New York: Oxford University Press, 1994.

¹⁰ Пенсионная реформа, которая усиливает связь между предпенсионными доходами и размером пенсии, может иметь отрицательные последствия для женщин вследствие того, что, в среднем, они имеют более низкий заработок и менее регулярную работу. Однако в зависимости от деталей реформы эти последствия могут компенсироваться за счет одновременного введения других изменений.

информирования населения; (с) оказание содействия Министерству труда и социального развития в разработке комплексной пенсионной реформы. Кроме того, СПИЛ предусматривал оказание содействия правительству в совершенствовании системы статистики, которая отслеживала потребности в социальном обеспечении и предоставление пособий, а также финансирование многих научных и практических семинаров для ознакомления государственных чиновников, представителей СМИ и прочих заинтересованных организаций с международной практикой и принципами социальной защиты населения, в частности, в таких областях, как пенсионное обеспечение, трудовое законодательство и социальное содействие.

4.23 Предполагавшийся Заем на содействие реализации пенсионной реформы должен был способствовать укреплению администрирования пенсий за счет финансирования закупок оборудования для применения информационных технологий и разработки важнейших рабочих процедур и компьютерных систем. Однако подготовка займа была прекращена, поскольку Пенсионный фонд РФ не смог разработать систему финансового управления, приемлемую для Банка. Впоследствии Пенсионный фонд РФ решил закупить необходимое оборудование для применения информационных технологий за собственный счет и отказался от выполнения других задач, запланированных в рамках этого займа.

4.24 *Результаты, достигнутые в рамках СПАЛ и СПИЛ.* Программа СПАЛ обеспечила улучшение финансирования и повышение адресности детских пособий, пособий по безработице и пособий по временной нетрудоспособности. Увеличился минимальный (и снизился максимальный) размер пособий по безработице; ограничено право на получение пособий по безработице для лиц с небольшим трудовым стажем; в некоторых случаях был сокращен период предоставления пособия по безработице; фонд занятости получил большую свободу действий в части перераспределения средств между регионами. Ответственность за выплату детских пособий была передана от предприятий местным органам власти, которым было разрешено не выплачивать пособия семьям с высоким уровнем доходов, а ответственность за финансирование пособий матерям, осуществляющим уход за ребенком в возрасте до 1,5 лет, была передана в федеральный бюджет. Была внесена и, вероятно, будет принята законодательная поправка, которая ограничивает размер пособий по временной нетрудоспособности и передает часть ответственности за их финансирование работодателям.

4.25 Были выполнены задачи СПАЛ, связанные с совершенствованием правовых основ добровольного пенсионного страхования и погашением задолженности по пенсиям (правда, для ликвидации задолженности потребовалось содействие со стороны трех займов на структурную перестройку экономики). Минимальный размер пенсий увеличился до 80% ПМП (по крайней мере, первоначально), что было запланировано в рамках СПАЛ, однако после финансового кризиса 1998 г. этот уровень не удалось сохранить. В конце 1998 г. были проведены повторные переговоры по вопросу предоставления третьего транша СПАЛ и согласованы

более скромные показатели, касающиеся минимального размера пенсий, который к тому моменту уже упал до уровня менее 50% ПМП.

4.26 Труднее оценить воздействия пилотных программ и обзоров систем финансового управления. Пилотные программы по вопросам адресности были проведены в соответствии с планом, и, похоже, что их результаты способствовали повышению адресности многих существующих социальных пособий. Однако новая программа адресного денежного содействия работающему бедному населению не была принята. Представляется, что принятию такой программы мешают некоторые разногласия в оценках результативности пилотных проектов и, самое главное, прежнее нежелание федерального правительства брать на себя финансовую ответственность, что необходимо для внедрения новой федеральной/региональной программы социального содействия. Кроме того, практически не было попыток укрепить административный потенциал местных органов власти, которым пришлось бы распределять такое пособие, если бы оно было введено.

4.27 Похоже, что в области реформирования системы финансового управления Фонда занятости был определен прогресс, однако все позитивные результаты были, судя по всему, потеряны вследствие того, что Фонд занятости был упразднен в конце 2000 г. Еще слишком рано говорить о каких-либо воздействиях обзора системы финансового управления Пенсионного фонда, поскольку эта работа продвигалась медленнее, чем в Фонде занятости. Изменение роли Пенсионного фонда, законодательно закрепленное в конце 2000 г., тоже снижает ценность результатов этого обзора.

4.28 Самым большим разочарованием в рамках комплекса мероприятий, предусмотренных займами СПАЛ и СПИЛ, стал провал общей реформы пенсионной системы. Технически, единственным требованием СПАЛ было согласование правительством плана реформы пенсионной системы и направление в Государственную Думу соответствующего законопроекта, и эти условия правительство выполнило. Однако, в действительности, правительство не смогло разработать проект реформы, который был бы приемлем политически и устойчив в финансовом отношении. Отчасти это объясняется теоретическими разногласиями между различными правительственными структурами, а отчасти – нежеланием предлагать сокращение пенсий. К числу теоретических разногласий относится роль, которую должны играть в ходе реформы обязательные именные накопительные счета. Отсутствие в предложении какого-либо сокращения пенсий вызвало серьезные сомнения в его финансовой устойчивости. Дискуссии по поводу формы пенсионной реформы были продолжены, в результате чего в 2001 г. на рассмотрение Государственной Думы был представлен новый пакет предложений, который, судя по всему, будет принят. Эти предложения снимают главную структурную проблему, объединяя распределительный и накопительный принципы в структуре пенсий, которая включает и одинаковую для всех часть пенсии, и компонент, размер которого зависит от размера заработка. Однако пенсионный возраст по-прежнему не скорректирован, и потому неясно, насколько устойчива эта

схема в финансовом отношении. Кроме того, в июне 2001 г. Государственная Дума предварительно одобрила реформу трудового законодательства.

4.29 По состоянию на октябрь 2001 г. не удалось реализовать и многие запланированные мероприятия, направленные на укрепление институционального потенциала системы пенсионного обеспечения.¹¹ Кое-что было потеряно вследствие отказа от Проекта содействия реализации пенсионной реформы. Другие мероприятия, предусмотренные в рамках СПИЛ, либо оказались безрезультатными, либо вообще не проводились. К ним относятся создание в структуре правительства центра актуарных расчетов, проведение кампании информирования населения о необходимости пенсионной реформы и оказание общего содействия в разработке пенсионной политики.

4.30 *САЛ 1, 2 и 3.* Все три САЛа предусматривали условия, касающиеся погашения задолженности по пенсиям, которые фактически были выполнены. Кроме того, требованием САЛа 3 было осуществление конкретных реформ, касающихся функционирования внебюджетных фондов, включая регулярное проведение аудиторских проверок нескольких фондов социальной защиты, повышение адресности расходов Фонда социального страхования и принятие мер, направленных на обеспечение финансовой сбалансированности Пенсионного фонда. Все эти условия соответствовали требованиям СПАЛ. Одним из условий предоставления второго транша займа САЛ 3 была передача Государственной налоговой службе функции сбора страховых взносов в Фонд занятости. Эта реформа, впоследствии проведенная в 2000 г., не вполне соответствовала одной из главных задач СПАЛ, предусматривавшей совершенствование системы финансового управления Фонда занятости.

4.31 *Координация действий.* Проект службы занятости и социальной защиты осуществлялся с участием восьми других двусторонних доноров, которые помогали Службе занятости в разработке активных программ занятости, предоставляя техническое содействие и материалы и обеспечивая финансирование ознакомительных поездок. Значительная часть программы СПАЛ была подготовлена в конце 1995 г. и начале 1996 г., когда Банк и МВФ разрабатывали условия Программы расширенного кредитования. В силу различных причин большинство элементов, касающихся социальной защиты населения, были впоследствии выделены в самостоятельный заем Всемирного банка. Средства на реализацию займа СПАЛ выделялись в то же время, когда в рамках программы ЕС осуществлялось финансирование технического содействия Министерству труда для целей пенсионной реформы. Однако эта работа была практически не связана с работой Банка – отчасти из-за теоретических разногласий по поводу содержания реформы.

¹¹ Следует признать, что такая оценка воздействия займа СПИЛ была дана до закрытия займа, срок действия которого был продлен с конца декабря 2001 г. до конца декабря 2002 г. Возможно, оценка, которая будет проведена после завершения всех запланированных или осуществляемых проектов, позволит сделать другой вывод.

5. Оценка влияния на эффективность процесса развития

Предположения

5.1 Вполне вероятно, что социальные условия в городах и поселках, пострадавших в результате ликвидации шахт и разрезов, были бы намного хуже без содействия со стороны Банка, даже при том, что правительство не выполнило до конца все свои обязательства. Кроме того, судя по всему, помощь Банка существенно улучшила экономическое положение самых бедных домохозяйств за счет (а) активизации работы по повышению адресности социальных пособий; (б) повышения минимального размера пенсий и пособий по безработице; (с) улучшения финансирования детских пособий и пособий по безработице. Благодаря содействию со стороны Банка в рамках Проекта службы занятости и социальной защиты, значительно улучшилось администрирование в системе пенсионного обеспечения, чего могло бы не быть, если бы российскому правительству пришлось финансировать закупку компьютеров за собственный счет.¹² Труднее сказать, проводились бы в отсутствие Проекта службы занятости и социальной защиты мероприятия по укреплению потенциала Службы занятости, поскольку другие доноры тоже оказывали содействие в этом направлении.

5.2 Банк мог бы еще больше улучшить социальные условия в шахтерских городах и поселках, если бы более тесно увязал предоставление средств Угольного СЕКАЛа с выделением правительством РФ средств на финансирование его собственных социальных, природоохранных и технических обязательств. Даже если бы половина суммы этих двух займов, предоставленных правительству РФ, была израсходована на выполнение обязательств федерального правительства, местные органы власти получили бы большую часть обещанного им финансирования к моменту утверждения планов ликвидации шахт и разрезов.

5.3 Маловероятно, что какая-либо другая стратегия обеспечила бы успешное реформирование пенсионной системы или трудового законодательства в 1990-е годы. И в том и в другом случае не было достаточного политического консенсуса относительно необходимости самих реформ или их направления. Более того, с учетом политического соперничества Государственной Думы и администрации Ельцина маловероятно, чтобы какие-либо действия Банка обеспечили бы такой консенсус.

Результаты

¹² В отличие от ФСЗ и Пенсионного фонда РФ, каждый из которых закупал компьютеры на собственные средства, в отсутствие Проекта службы занятости и социальной защиты местные отделения органов социальной защиты были бы вынуждены рассчитывать на ресурсы своих региональных администраций.

5.4 *Актуальность.* В принципе, цели деятельности Банка в области социальной защиты населения в 1990-е годы были достаточно актуальны с учетом стоявших перед Россией задач развития. В целом, структура операций во многом определялась результатами экономических исследований, которые, как правило, давали точные оценки стоявших перед Россией проблем и задач, хотя и не обращали большого внимания на институциональные и политические аспекты реформ.

5.5 В своем первоначальном виде Проект службы занятости и социальной защиты был весьма актуальной операцией, направленной на устранение признаваемых недостатков Службы занятости в начале 1990-х годов и структурную перестройку систем социальной защиты и пенсионного обеспечения. Однако актуальность проекта снизилась в результате его реструктуризации в 1994 г., поскольку он потерял элементы, связанные со структурной перестройкой системы, а большая часть ресурсов проекта была направлена на автоматизацию существующих технологий.¹³

5.6 Социальные цели Угольного СЕКАЛа были весьма актуальны с учетом результатов проведенного Банком анализа социальных последствий предшествующей ликвидации шахт и разрезов. Займы САЛ имели большое значение, в том числе, как гарантии выплаты обещанных пенсий.

5.7 Большинство компонентов СПАЛ и СПИЛ также были весьма актуальны с точки зрения проблем социальной защиты, определенных в ходе аналитических исследований Банка и признаваемых государственными чиновниками в тот период. В частности, эти займы уделяли большое внимание повышению адресности существующих пособий, разработке подходов, обеспечивающих подготовку новой программы социального содействия, и совершенствованию управления действующей программой социальной защиты населения.

5.8 *Результативность.* По состоянию на октябрь 2001 г. результативность деятельности Банка в области социальной защиты заслуживала самых разных оценок. Результативность Проекта службы занятости и социальной защиты оказалась весьма умеренной в части достижения первоначальных (очень актуальных) целей, но достаточно высокой в части выполнения пересмотренных (но менее актуальных) задач. Угольный СЕКАЛ выполнил две из трех главных задач в области социальной защиты, однако его результативность в части выполнения третьей задачи (ремонт социальных объектов) была, в лучшем случае, умеренной. СПАЛ выполнил задачи, связанные с улучшением финансирования и повышением адресности некоторых существующих пособий, однако ему не

¹³ В ретроспективе можно поставить под сомнение приоритетность задачи укрепления потенциала в части администрирования выплат по безработице и осуществления активных программ занятости в России в 1990-е годы, поскольку экономика, в целом, и рынок труда, в частности, развивались не так, как предполагалось вначале. Однако в этом, вряд ли, стоит винить разработчиков Проекта службы занятости и социальной защиты, поскольку в то время этого не мог предвидеть ни один эксперт, отвечающий за разработку или анализ экономической политики.

удалось инициировать крупномасштабную реформу пенсионной системы или трудового законодательства. Не реализованы также многие институциональные преобразования, запланированные в рамках СПИЛ. Вместе СПАЛ и займы САЛ обеспечили погашение задолженности по пенсиям.

5.9 С учетом содействия других доноров Проект службы занятости и социальной защиты оказался достаточно результативным в части укрепления потенциала Службы занятости и повышения эффективности работы местных отделений органов социальной защиты в том, что касается выплаты пенсий. Однако – что отчасти объясняется изменением первоначальной структуры проекта – он никогда не имел четкого плана поддержания программного обеспечения и модернизации оборудования по мере изменения программ и морального износа аппаратуры. Не было также никакого плана использования установленных компьютеров в целях совершенствования управления программами или расширения возможностей анализа социальной политики.

5.10 В некоторых отношениях социальные компоненты Угольного СЕКАЛа являются примером, достойным подражания. Этот заем предусматривал осуществление инновационных институциональных реформ, которые должны были гарантировать получение заработной платы, выходных пособий и пособий по инвалидности теми, кому они были предназначены. Он также предусматривал внедрение инновационной системы мониторинга последствий всего комплекса реформ Угольного СЕКАЛа. Такой подход дал очень хорошие результаты, обеспечив надлежащее реформирование системы платежей. С другой стороны, проект оказался, в лучшем случае, умеренно результативным в том, что касается обеспечения достаточных ассигнований на модернизацию и содержание социальных объектов, передаваемых угольными компаниями на баланс муниципалитетов. Более того, несмотря на популярность мероприятий по созданию новых рабочих мест, первые данные говорят о том, что стоимость создания одного рабочего места оказалась довольно высокой. Следовательно, в целом, Угольный СЕКАЛ следует считать умеренно результативным.

5.11 Отдельные компоненты СПАЛ оказались в высшей степени результативными – в частности, реформы, касающиеся детских пособий и пособий по временной нетрудоспособности, а также погашение задолженности по пенсиям. Пилотные программы повышения адресности пособий дали хорошие результаты в части стимулирования повышения адресности существующих социальных пособий, но не дали результатов в том, что касается содействия учреждению единого адресного денежного пособия; значит, в целом, их можно считать умеренно результативными. Ни реформы пенсионного обеспечения, ни реформы трудового законодательства не привели к осуществлению изначально запланированной системной реформы в изначально запланированные сроки. Кроме того, финансовый кризис 1998 г. показал, что, как и другие бюджетозамещающие операции, проводившиеся одновременно с займом СПАЛ, последний не смог обеспечить стабилизацию бюджета и макроэкономической ситуации.

5.12 Вместе с научными и практическими семинарами, профинансированными из средств СПИЛ, ИВБ и грантов Фонда развития экономики и людских ресурсов, СПАЛ способствовал повышению статуса проблем социальной защиты в рамках экономической программы правительства. Кроме того, они просвещали правительственную элиту в отношении тех проблем, которые предстоит решать при осуществлении реформ в будущем, и общих возможностей, имеющихся в их распоряжении, особенно в области реформирования пенсионного обеспечения и трудового законодательства.

5.13 Средства СПИЛ имели большое значение для пропаганды идеи адресности и распространения информации о пенсионной реформе. Однако в остальном СПИЛ стал разочарованием. Несколько наиболее привлекательных программ, предусмотренных в рамках СПИЛ, еще только готовятся к реализации, включая содействие в разработке нового обследования домохозяйств, информирование населения о необходимости пенсионной реформы и создание центра актуарных расчетов, который будет анализировать стоимость различных вариантов реформы системы социальной защиты. Работа в рамках СПИЛ продолжается, однако на сегодняшний день его результативность можно назвать, в лучшем случае, умеренной.

5.14 *Эффективность.* Представляется, что Проект службы занятости и социальной защиты был достаточно эффективным. Средства Банка, успешно подкрепленные ресурсами других доноров, благодаря сотрудничеству в рамках компонента, касающегося компьютеризации, оказали серьезное воздействие на качество услуг, которое определяется по времени, необходимому для обработки первичных заявлений или проведения корректировки пенсий, а также по сокращению числа счетных ошибок.

5.15 Для различных бюджетозамещающих займов, включающих элементы социальной защиты, эффективность представляется не столь актуальным понятием, поскольку между размером этих займов и мероприятиями, выполнение которых являлось условием предоставления займа, не было никакой системной связи.

5.16 *Результаты.* Сравнивая актуальность, результативность и эффективность различных операций в области социальной защиты, Угольный СЕКАЛ можно оценить как удовлетворительный, Проект службы занятости и социальной защиты как более или менее удовлетворительный, а СПАЛ можно назвать скорее неудовлетворительным, чем удовлетворительным. Когда в начале 2001 г. Банк проводил самый последний обзор займа СПИЛ, он тоже был скорее неудовлетворительным, чем удовлетворительным.¹⁴ Несмотря на то, что Банк выделил значительный объем дополнительных ресурсов на проведение серьезных

¹⁴ Федеральный центр проектного финансирования РФ попросил консультанта Владимира Гимпельсона прокомментировать предыдущую версию настоящего документа. В целом, по сравнению с этим докладом г-н Гимпельсон дал более низкую оценку Проекту службы занятости и социальной защиты и более высокую оценку проектам СПАЛ и СПИЛ. Отчет г-на Гимпельсона приведен в Приложении 4.

аналитических исследований в области социальной политики, научных и практических семинаров, эти операции не привели к каким-либо существенным изменениям социальной политики правительства помимо реформ, предпринятых в рамках отдельных займов, а социальные компоненты трех операций САЛ были недостаточно значительными, чтобы повлиять на общий рейтинг. Следовательно, деятельность в области социальной защиты в первой половине рассматриваемого десятилетия можно оценить как более или менее удовлетворительную, а работу, проведенную во второй половине десятилетия, следует назвать скорее неудовлетворительной, чем удовлетворительной.

5.17 *Влияние на институциональное развитие.* Работа, проведенная Банком в первой половине 1990-х годов, оказала значительное влияние на институциональное развитие, однако ее воздействие во второй половине десятилетия можно назвать лишь умеренным. Серьезное институциональное воздействие оказали Угольный заем Банка, отдельные компоненты Проекта службы занятости и социальной защиты, а также некоторые компоненты займа СПАЛ, однако в остальном институциональное влияние Банка до сих пор было довольно скромным, особенно в рамках некоторых направлений комплекса СПАЛ-СПИЛ.

5.18 Социальные элементы Угольного проекта имели огромное значение в контексте ликвидации довольно большого числа нерентабельных шахт и разрезов, существенного сокращения бюджетных субсидий и эффективного распределения финансовых ресурсов страны. Проект службы занятости и социальной защиты обеспечил создание новых программ, направленных на улучшение работы рынков труда, и повысил эффективность местных отделений органов социальной защиты не только части выплаты пенсий, но и в части выполнения других функций, которые удалось ввести в компьютерные программы.¹⁵

5.19 Институциональное воздействие различных элементов комплекса СПАЛ-СПИЛ колебалось в самых широких пределах: от сильного (реформа детских пособий и пособий по безработице) до умеренного (пенсионная реформа и реформа трудового законодательства). Реформа детских пособий обеспечила повышение адресности этих пособий и создание нового институционального механизма, гарантирующего регулярную выплату детских пособий, финансируемых за счет прямых федеральных трансфертов. Реформа пособий по безработице также обеспечила повышение их адресности и устойчивости финансирования. Увеличение минимального размера пенсий также привело к некоторому повышению их адресности, а пилотные программы обеспечили повышение адресности многих существующих пособий по социальной защите. Несмотря на то, что СПАЛ не смог обеспечить разработку пенсионной реформы в соответствии с первоначальным графиком, его заслугой является развитие диалога по вопросам

¹⁵ Г-н Гимпельсон дает несколько более высокую оценку воздействию займов СПАЛ и СПИЛ и более низкую оценку воздействию Проекта службы занятости и социальной защиты. См. Приложение 4.

пенсионной реформы и информирование ведущих российских специалистов, отвечающих за разработку социальной политики, о возможных вариантах этой реформы.

5.20 *Устойчивость.* В целом, результаты деятельности Банка в области социальной защиты, вероятно, будут устойчивыми. В прошлом вызывала некоторые сомнения устойчивость результатов компьютеризации, проведенной в рамках Проекта службы занятости и социальной защиты, поскольку не было плана финансирования замены оборудования по мере его старения. Однако эта проблема может быть решена в результате недавней реорганизации, которая предусматривает передачу ответственности за выплату пенсий от местных органов власти Пенсионному фонду РФ.

5.21 Весьма вероятно, что результаты, достигнутые в ходе реализации Угольного СЕКАЛа, окажутся устойчивыми, поскольку шахты и разрезы, вряд ли, возобновят работу. Также высока вероятность сохранения достижений, связанных с совершенствованием детских пособий и пособий по безработице. Скорее всего, получит еще большее распространение идея повышения адресности других социальных пособий, что обеспечит достаточную устойчивость результатов пилотных программ повышения адресности даже несмотря на то, что они не привели к учреждению новой программы адресного денежного содействия. Что касается достижения устойчивых результатов в области реформирования пенсионной системы и трудового законодательства, то здесь перспективы в настоящий момент неясны, хотя в обоих направлениях недавно достигнут определенный прогресс.

6. Оценка деятельности Банка и результатов программы

6.1 *Внешние факторы.* Одним из главных препятствий на пути реализации реформы системы социальной защиты населения было сложное финансовое положение правительства, что было частично обусловлено слабостью макроэкономики. Особенно сильное негативное воздействие оказал финансовый кризис 1998 года. При том, что этот кризис был в значительной степени обусловлен неудачными экономическими решениями правительства, он отчасти определялся внешними факторами, в частности, низкими ценами на российские экспортные товары (особенно нефть) и финансовым кризисом в Азии. Высказывалось мнение о том, что частичную ответственность несут также Банк и МВФ, которые продолжали давать кредиты России, несмотря на отсутствие реформ в российском финансовом секторе.

6.2 *Результаты деятельности Банка.* Результаты деятельности Банка в первой половине рассматриваемого периода можно оценить как удовлетворительные, однако результаты его деятельности во второй половине десятилетия были неудовлетворительными. Некредитные операции Банка оказывали значительное положительное воздействие в течение всего десятилетия. В начале 1990-х годов аналитики Банка разработали экономическую программу, которая стала

ориентиром для многих последующих мероприятий в поддержку реформ. Кроме того, Банк оказал содействие в создании новых источников информации для проведения анализа проблем социальной защиты. Позднее Банк провел важные аналитические исследования тенденций распространения бедности и эффективности существующей системы социальной защиты населения. Он также внес вклад в просвещение российских журналистов, экономической и политической элиты в вопросах социальной защиты.

6.3 Банк оперативно отреагировал на экономический кризис начала 1990-х годов, подготовив комплекс мер в рамках Проекта службы занятости и социальной защиты. Эти меры были специально направлены на решение наиболее актуальной и насущной проблемы того периода – ожидаемого резкого роста безработицы. Кроме того, этот заем предусматривал ресурсы в поддержку разработки правительственной программы реформ системы социальной защиты населения, несмотря на то, что график осуществления правительственных реформ на 1992 г. (и, как следствие, программа Проекта службы занятости и социальной защиты) был чрезмерно амбициозным. Когда из-за задержки реализации проекта возникли сомнения в целесообразности его первоначальной структуры, сотрудники Банка проявили гибкость и скорректировали программу займа, что обеспечило положительные результаты проекта. Однако сотрудников Банка можно упрекнуть в том, что они, возможно, проявили излишнюю гибкость, когда разрешили российскому правительству отказаться от всех компонентов, связанных с планированием реформ социальной политики и управления, в результате чего была упущена возможность формирования более прочных основ будущих реформ.

6.4 В итоге, во второй половине 1990-х годов деятельность Банка была менее успешной. К положительным результатам работы Банка в рамках социальных компонентов Угольных СЕКАЛов следует отнести в высшей степени удовлетворительную подготовку и полномасштабное осуществление социального мониторинга, а также обеспечение выплаты заработной платы и пенсий. К числу менее удовлетворительных результатов относятся нереалистичный график реализации, разработанный в рамках первого займа, и смягчение требований, касающихся ремонта социальных объектов в рамках второго займа.

6.5 Неудачи займа СПАЛ во многом связаны с недостатками его структуры (это главная причина неудовлетворительной, в целом, оценки деятельности Банка в конце 1990-х годов). Во-первых, сроки реализации СПАЛ были, наверное, недостаточны для разработки серьезных реформ пенсионной системы и трудового законодательства. Каждая из них требовала достаточно длительного периода времени для проведения анализа проблем, распространения информации среди заинтересованных сторон (в том числе, членов Государственной Думы) и достижения консенсуса относительно детального характера предстоящих реформ. Тем не менее, заем предусматривал принятие правительством окончательного решения в каждой из этих областей в качестве одного из условий второго транша, предоставление которого было запланировано через полгода после вступления

займа в силу.¹⁶ Во-вторых, условия займа не были гарантией того, что реформа пенсионной системы или реформа трудового законодательства будут действительно приняты, поскольку условия предоставления траншей, касающиеся этих направлений, предусматривали только представление в Государственную Думу соответствующих законопроектов. Правительство выполнило это условие, не разработав при этом политически приемлемую (или, в случае пенсионной системы, устойчивую в финансовом отношении) программу реформ. В отличие от этого, в том, что касается реформирования структуры детских пособий и финансирования пособий по безработице, заем предусматривал введение в действие соответствующих законодательных актов как условие предоставления второго и третьего траншей. В третьих, ни СПАЛ, ни какой-либо последующий инвестиционный заем не предусматривал реализации программы социального содействия по результатам пилотных проектов.¹⁷ Однако в документах СПАЛ содержатся планы дальнейшего кредитования в поддержку пенсионной реформы.

6.6 Надзор за реализацией СПАЛ и СПИЛ был вполне удовлетворительным. Сотрудники Банка организовали предоставление большого объема технического содействия в поддержку реформ и внимательно следили за ходом реализации займов. Когда в результате кризиса 1998 г. стало невозможным достижение некоторых первоначальных целей, были пересмотрены условия предоставления третьего транша и сформулированы несколько дополнительных значимых целей. С другой стороны, вызывает сомнения финансовая осуществимость принятого Банком плана пенсионной реформы; кроме того, было бы полезно провести более полный анализ гендерных аспектов предложенных реформ, особенно пенсионной реформы.

6.7 *Результаты деятельности заемщика.* Деятельность заемщика была, в целом, удовлетворительной в первой половине рассматриваемого периода и неудовлетворительной во второй половине десятилетия. Главной целью первоначального комплекса мер в рамках Проекта службы занятости и социальной защиты было укрепление службы занятости, и эта задача была полностью выполнена, во многом благодаря инициативе заемщика. Кроме того, заемщик оказал содействие в реструктуризации займа в целях значительного повышения качества услуг, предоставляемых местными отделениями пенсионных органов. Однако не все аспекты можно оценить положительно. К числу отрицательных моментов относится отказ от различных компонентов этого проекта, связанных с планированием. Другим негативным моментом было резкое изменение таможенной политики, касающееся таможенных пошлин, что затормозило процесс установки компьютеров в рамках этого проекта.

¹⁶ Поскольку транши не были привязаны к каким-либо конкретным датам, то, в принципе, предоставление второго транша можно было отложить, чтобы дать больше времени для проработки социальной политики. Однако возможности такого переноса сроков были ограничены, поскольку заем должен был завершиться в конце 1998 г.

¹⁷ Необходимость проекта в поддержку реализации реформы социального содействия была впоследствии отмечена в докладе Банка “Недостатки российской системы социальной защиты”, выпущенном в марте 1999 г.

6.8 Неудовлетворительная работа правительства стала одной из причин большинства неудачных попыток реализации серьезных реформ системы социальной защиты во второй половине 1990-х годов. Правительство не сумело сохранить удовлетворительные макроэкономические условия, что привело к кризису 1998 г., который свел на нет целый ряд реформ. Оно не выполнило до конца свои обязательства по финансированию в полном объеме программы реструктуризации угольной промышленности и профинансировало пилотные программы адресного социального содействия только после того, как возникла угроза аннулирования второго транша СПАЛ. Правительство не смогло разработать приемлемую систему финансового управления, необходимую для продолжения подготовки Проекта содействия реализации пенсионной реформы. Наконец, оно не смогло организовать процесс разработки социальной политики таким образом, чтобы обеспечить подготовку рациональных планов реформирования пенсионной системы и трудового законодательства в установленные сроки. В двух последних случаях правительство выполнило букву, а не дух Соглашения о займе.

7. Программа дальнейших действий

7.1 Один из главных уроков, который следует извлечь из опыта работы Банка в России, заключается в том, что необходимо уделять больше внимания политическим и институциональным аспектам преобразований. По результатам аналитических исследований Банка были подготовлены вполне обоснованные и глубокие оценки потребностей населения в социальной защите, структуры бедности и общих вариантов программы экономических реформ, но при этом не было уделено должного внимания институциональным и политическим аспектам реформ. Отсутствие значительного прогресса в осуществлении реформ было обусловлено не недостатком информации о необходимости реформ или возможных направлениях преобразований, а трудностями, связанными с институциональным развитием и достижением политического консенсуса.

7.2 Сотрудники Банка много говорили о необходимости укрепления институтов социальной защиты населения в процессе реформ, однако Банк так и не разработал последовательного плана осуществления административных преобразований, особенно в таких областях, как социальное содействие на основе проверки нуждаемости и сбор страховых взносов. Административные преобразования были сформулированы как одна из основных задач Проекта службы занятости и социальной защиты и предполагаемого Проекта содействия реализации пенсионной реформы, однако последний так и не был реализован, а первый был, прежде всего, специфическим комплексом мер, направленных на решение потенциально опасной проблемы нехватки организационных возможностей. Кроме того, реализация Проекта службы занятости не соответствовала первоначальному графику, а реальные направления финансирования этого займа дали возможность провести автоматизацию одной функции в одной категории местных отделений государственных органов без какого-либо планирования, как это можно будет

увязать с административными аспектами остальных компонентов программы реформ.

7.3 Кроме того, институциональные аспекты объясняют выбор не самых лучших вариантов экономической политики. Например, в течение прошедшего десятилетия не было значительного прогресса в том, что касается учреждения единого денежного пособия по социальному содействию, однако многое было сделано для повышения адресности различных существующих пособий, а также повышения минимального размера пенсий и пособий по безработице. Банк должен решить, что имеет большие шансы на успех: дальнейшие усилия по созданию новой программы социального содействия или стратегия борьбы с бедностью, направленная, прежде всего, на дальнейшее укрепление административного потенциала и повышение адресности существующих программ социальной защиты населения.

7.4 Второй урок заключается в необходимости строить разумные планы относительно того, как быстро общество сможет создать новые государственные институты и принять новые социальные установки. Социальные компоненты Угольных займов (особенно компоненты, связанные с программами местного развития и модернизацией социальных объектов), вероятно, ни при каких обстоятельствах не могли быть полностью реализованы в те сроки, которые были первоначально запланированы в рамках этих займов. Аналогично, для достижения политического консенсуса относительно крупномасштабной пенсионной реформы в рамках новой программы социального содействия требуется больше времени, чем интервалы, которые были установлены между траншами займа СПАЛ.

7.5 Третий урок – это необходимость взаимодействия со всеми заинтересованными государственными структурами в процессе разработки и осуществления экономической программы, особенно в стране с независимой законодательной властью и децентрализованным правительством. В течение рассматриваемого периода времени Банк контактировал, главным образом, с федеральной исполнительной властью. Он практически не вел никакого диалога с региональными администрациями, органами местного самоуправления или Государственной Думой. Контакты с заинтересованными группами или неофициальными лидерами общественного мнения также были весьма ограничены (по крайней мере, в области социальной защиты), что отчасти объясняется тем, что эти институты гражданского общества сами были в процессе становления. Сосредоточившись почти исключительно на государственных министерствах, Банк оказался в положении, когда он не мог оценить политической реалистичности своих предложений, помочь федеральному правительству достичь политического консенсуса относительно предложений, поддержанных самим Банком и федеральным правительством, или защитить местные администрации от невыполнения федеральным правительством своих обязательств в полном объеме.

7.6 Российский опыт Банка поднимает также вопрос об условиях, при которых бюджетозамещающие займы должны использоваться как средство реформирования системы социальной защиты. Такой подход был успешным, когда применялся для

оказания содействия в реализации уже достаточно проработанных и, в целом, согласованных реформ (например, Угольный СЕКАЛ), или реформ, которые имели довольно широкую политическую поддержку уже на стадии проведения переговоров по займу (например, реформирование детских пособий). Этот подход был менее успешным в тех областях, где не было достаточного консенсуса на этапе проведения переговоров по займу (реформа пенсионной системы, реформа трудового законодательства или введение денежного социального содействия). Он также не был успешным в тех случаях, когда важные условия впоследствии отменялись (например, финансирование социальных объектов в рамках Угольного займа или минимальный уровень пенсий в рамках СПАЛ).

7.7 Иногда реформы требуют краткосрочных расходов для достижения долгосрочных результатов. Одним из таких примеров является реформирование угольной промышленности; вторым примером может стать реализация пенсионной реформы. В этих случаях заем, за счет которого можно покрыть единовременные издержки структурной перестройки, представляется вполне уместным. Однако Банк должен выделять заемные средства по такому графику, который обеспечит выполнение правительством своих обязательств в полном объеме.

7.8 Больше внимания следует уделять разработке структуры бюджетозамещающего займа, где условия, касающиеся реформирования системы социальной защиты, увязаны со средствами, которые будут использованы на совершенно иные цели. Такой заем может оказать положительное воздействие в нескольких направлениях. Сам факт существования такого займа дает правительству стимул к осуществлению реформ, а также обеспечивает Банку место за столом и определенное влияние на программу реформ. Однако в прошлом такие займы, как правило, терпели неудачу, когда последующее развитие событий лишало смысла первоначальный набор условий или первоначальный график, поскольку они не обладали достаточной гибкостью, чтобы меняться вместе с обстоятельствами.

7.9 Банк должен разработать такую стратегию, которая обеспечит большую гибкость его кредитным операциям и не позволит ему платить слишком высокую цену за полученные выгоды. Одним из перспективных подходов, обеспечивающих большую гибкость, является разделение займа на более мелкие, плавающие транши, как это было сделано в рамках реструктурированного Второго угольного займа. Таким образом, невыполнение одного из основных условий (например, невозможность сохранения минимального уровня пенсий в 1998 г.) не блокирует весь транш. При возникновении непредвиденных обстоятельств, реализация каждого из основных элементов программы реформ может идти своими темпами. Другим перспективным подходом является программное кредитование, при котором Банк обязуется предоставить один или несколько последующих займов соответствующего размера и структуры, но при этом не навязывает заранее установленного графика осуществления конкретных мер на этапе проведения переговоров по первому займу.

7.10 Несмотря на то, что предоставление займа может дать Банку место за столом, он должен следить за тем, чтобы цена такой привилегии не была чрезмерно высокой. В распоряжении Банка имеются самые разные ресурсы, которые он может предложить странам, планирующим осуществление реформ, в том числе, высококачественные аналитические исследования, которые могут оказать содействие в диагностике проблем, разработка возможных вариантов экономической политики, а также разработка систем мониторинга реализации этой политики; распространение среди экономической элиты информации о проблемах экономической политики и последствиях выбора того или иного варианта; предоставление инвестиционных займов в целях укрепления институтов социальной защиты населения; бюджетозамещающие займы для покрытия умеренных издержек структурной перестройки экономики. Если все это недостаточно привлекательно само по себе, чтобы обеспечить Банку место за столом, то, вероятно, клиент не готов к осуществлению серьезных реформ.

7.11 В тех случаях, когда пакет реформ включает не очень противоречивые элементы (например, реформа финансирования пособий по безработице или повышение адресности детских пособий в рамках СПАЛ), действенным инструментом осуществления реформ может быть бюджетозамещающий заем с определенными условиями. В тех случаях, когда реформы требуют более длительной проработки и обсуждения, больший эффект может иметь более гибкий подход.

Показатели социально-экономического развития в 1991-1998 гг.

Таблица. Показатели экономического развития				
Год	Рост ВВП (% в год)	Рост ИПЦ (% в год)	Уровень безработицы (%)	
			Всего ¹	Официальная безработица ²
1991	- 5,0	93		
1992	-14,5	2 509	4,7	0,8
1993	- 8,7	874	5,5	1,1
1994	-12,7	308	7,4	2,3
1995	- 4,1	198	8,5	3,3
1996	- 3,4	48	9,6	3,6
1997	+ 0,9	15	10,8	1,9
1998	-4,9	28	11,9	2,9
	+3,2	86	12,7	1,8

¹. Концепция МОТ, по результатам обследований домохозяйств; ².
Официальная безработица по данным службы занятости. Источник: IMF
Russia Country Report, 2000 (ВВП и ИПЦ, 1993-99 гг.); Госкомстат
«Статистический ежегодник РФ» за 1994 и 2000 гг. (уровень безработицы,
ВВП и ИПЦ, 1991-92 гг.)

Таблица 2. Показатели социального развития за 1991-1999 гг.

Год	Соотношение средней зарплаты и ПМ ¹	Соотношение средней пенсии и средней зарплаты	Соотношение средней пенсии и ПМП ²	Соотношение минимальной пенсии и ПМП ²	Уровень бедности населения (%)	
					Госкомстат	ВМЭПЗН (Всемирный банк)
1991	н.д.	0,36	н.д.	н.д.	11,7	
1992	3,2	0,27	1,2	0,85	33,5	26,8
1993	2,8	0,34	1,4	0,78	31,5	36,9
1994	2,5	0,36	1,3	0,66	22,4	37,6
1995	1,8	0,40	1,0	0,48	24,7	41,1
1996	2,1	0,38	1,2	0,73	22,1	43,2
1997	2,3	0,35	1,1	0,76	20,8	
1998	2,1	0,38	1,1	0,67	23,8	49,0
1999	1,7	0,28	0,7	0,40	29,9	

н.д. = нет данных; ¹. Подушевой прожиточный минимум; ². Подушевой прожиточный минимум пенсионера. Источники: Госкомстат «Статистический ежегодник РФ за 2000 г.» и «Социальные условия и уровень жизни населения за 1999 г.»; World Bank, "Poverty in Russia" and "Targeting the Long-term Poor."

Матрица стратегии деятельности Всемирного банка в Российской Федерации в области социальной защиты населения, 1992-2000 гг.

<i>Стратегические цели</i>	<i>Стратегические меры</i>	<i>Деятельность Банка</i>	<i>Показатели реализации</i>	<i>Оценка деятельности Банка</i>
<p>1992-94 фин. гг.:</p> <p>Главная цель первой Стратегии деятельности Банка в Российской Федерации (КАС) заключалась в формировании рыночной экономики. В этом контексте одной из четырех среднесрочных целей было укрепление системы социальной защиты в поддержку тех, кто пострадал в результате экономических преобразований. Тот же подход сохранился в последующих КАС: они уделяли большое внимание созданию необходимой системы социальной защиты в целях обеспечения дальнейшей поддержки экономических реформ.</p>	<p>1992-94 фин. гг.:</p> <p>Изменение структуры системы социальной защиты в целях более полного охвата нуждающихся, повышения адресности всех пособий и формирования устойчивой системы пенсионного обеспечения.</p> <p>Укрепление институтов, выплачивающих социальные пособия, особенно службы занятости.</p>	<p>1992-94 фин. гг.:</p> <p>Кредитные операции: Заем для финансирования Проекта службы занятости и социальной защиты</p> <p>Экономические и отраслевые исследования (ЭОИ): Анализ системы социальной защиты населения; разработка более точной меры уровня бедности.</p>	<p>1992-94 фин. гг.:</p> <p>Упразднены элементы, связанные с компьютеризацией Службы занятости и изменением структуры системы социальной защиты.</p> <p>Созданы 39 образцовых отделений; обучены 242 преподавателя учреждений профессионального образования, 200 руководителей клубов занятости, 60 преподавателей, обучающих навыкам предпринимательства.</p> <p>Закуплены 14 000 рабочих станций для компьютеризации местных отделений органов социальной защиты в 2 266 районах.</p>	<p>1992-94 фин. гг.:</p> <p>Общие цели, предусматривающие изменение структуры системы социальной защиты: неудовлетворительно</p> <p>Техническое содействие Службе занятости: Удовлетворительно</p> <p>Компьютеризация местных отделений органов социальной защиты: Удовлетворительно</p>
1995-96 фин. гг.:	1995-96 фин. гг.:	1995-96 фин. гг.:	1995-96 фин. гг.:	1995-96 фин. гг.:

<p>1. Смягчение влияние преобразований на социально уязвимые категории населения</p> <p>2. Поддержание инфраструктуры социальных услуг</p> <p>3. Содействие формированию более гибких рынков труда</p>	<p>1. Институциональное развитие (прежде всего, ФСЗ)</p> <p>2. Повышение адресности расходов на социальное обеспечение</p> <p>3. Совершенствование межбюджетных отношений; разработка минимальных стандартов деятельности по снижению уровня бедности на местном уровне</p>	<p>[Проект поддержки региональной социальной инфраструктуры]</p> <p>[Проект «Реформа здравоохранения»]</p> <p>ЭОИ</p>	<p>[Ремонт учреждений образования и здравоохранения, а также объектов водоснабжения и канализации в двух областях]</p>	
--	---	---	--	--

<p>1997-00 фин. гг.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Радикальная реформа системы социальной защиты в целях содействия преобразованию рынка труда 2. Повышение адресности в целях максимального увеличения воздействия социальной защиты с учетом имеющихся ограничений ресурсов 	<p>1997-00 фин. гг.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ликвидация задолженности по пенсиям и заработной плате 2. Поддержание минимальных пенсий и пособий по безработице на приемлемом уровне 3. Защита населения шахтерских городов и поселков от последствий ликвидации шахт и разрезов 4. Пересмотр Трудового кодекса РФ 5. Создание более эффективной пенсионной системы 6. Повышение адресности действующих программ содействия и создание новой программы денежного содействия 7. Совершенствование финансового и государственного управления 8. Оказание экономически эффективного содействия районам Севера 	<p>1997-00 фин. гг.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Заем на структурную перестройку системы социальной защиты населения 2. Заем на содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты населения 3. Займы на структурную перестройку угольной промышленности 4. Третий заем на структурную перестройку экономики 5. Заем для финансирования Проекта содействия реализации пенсионной реформы (не был подготовлен) 6. Заем на реструктурирование районов Севера (в процессе подготовки) 	<p>1997-00 фин. гг.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Погашена задолженность по пенсиям и пособиям по безработице 2. В 1999 г. минимальная пенсия составила 40% ПМП; минимальное пособие по безработице увеличено до 20% регионального ПМ. 3. Зарплата и выходные пособия выплачены в полном объеме более 90% шахтеров, подлежащих сокращению; значительное недофинансирование ремонта и содержания социальных объектов. 4. Трудовой кодекс не пересмотрен. 5. Инициатива по введению индивидуальных пенсионных счетов реализована в полном объеме 6. Завершены пилотные программы адресного социального содействия; повысилась адресность существующих пособий; 	<p>1997-00 фин. гг.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ликвидация задолженности по заработной плате и пособиям: Удовлетворительно 2. Повышение адресности существующих пособий: Удовлетворительно 3. Защита населения шахтерских городов и поселков от последствий ликвидации шахт и разрезов: Более или менее удовлетворительно 4. Пенсионная реформа: Неудовлетворительно 5. Учреждение новой программы денежного содействия: Неудовлетворительно
--	--	--	--	---

			<p>новые программы денежного содействия не получили большого распространения; детские пособия выплачиваются малоимущим домохозяйствам и выплаты производятся в установленные сроки</p> <p>7. Завершены обзоры систем финансового управления.</p>	
--	--	--	--	--

Перечень опрошенных лиц

Правительство РФ

Г-н В. Январев, Заместитель министра труда и социального развития
Г-н А. Жуков, Председатель Бюджетного комитета Государственной Думы
Г-н Б. Дуденков, Первый заместитель председателя Фонда социального страхования
Г-н Г. Глазков, Руководитель Департамента Министерства финансов
Г-н М. Дмитриев, Заместитель министра экономики
Д-р Е. Гонтмахер, Руководитель Департамента социального развития Аппарата Правительства РФ
Г-н М. Лопатин, Советник по социальным вопросам Первого заместителя председателя правительства РФ
Г-н В. Зинин, Начальник управления Министерства труда и социального развития
Г-жа Л. Рау, Начальник управления Фонда социального страхования
Г-жа Л. Ельцова, Заместитель руководителя Федеральной службы занятости
Г-н А. Колесник, Заместитель председателя Пенсионного фонда РФ
Г-жа Н. Петрова, Руководитель Управления бухгалтерского учета Пенсионного фонда РФ
Г-н В. Дубровский, Заместитель председателя Фонда социального страхования

Администрация Тульской области

Г-н Ю. Семенов, Директор Тульского территориального Фонда социального страхования
Г-жа Н. Николаева, Заместитель директора Тульского территориального Фонда социального страхования
Г-н А. Рыбальченко, Заместитель руководителя Департамента социальной защиты населения Администрации Тульской области
Г-жа Т. Буколова, Руководитель Управления автоматизированных систем связи Департамента социальной защиты населения.

Бывшие работники правительства РФ

Г-н Д. Васильев, бывший Заместитель министра государственного имущества
Г-н Е. Гайдар, бывший Председатель правительства РФ
Г-н С. Калашников, бывший Министр труда и социальной защиты
Г-н О. Сысуев, бывший Министр труда и социальной защиты, Заместитель председателя правительства РФ

Российский частный сектор

Г-н И. Колосницын, Институт экономики переходного периода
Г-н М. Шмаков, Председатель Федерации независимых профсоюзов России
Г-н И. Шанин, Секретарь Федерации независимых профсоюзов России

Всемирный банк

Г-н А. Дарусенков, Московское представительство Банка

Г-н В. Воронин, Московское представительство Банка

Г-н Дж. Процак, Российский отдел

Г-н Т. Кинг, бывший сотрудник ECHDS

Г-жа А. Александрова, Московское представительство Банка

Г-жа Е. Зотова, Московское представительство Банка

Г-н А. Марков, бывший Начальник Отдела социальной защиты Московского представительства Банка

Г-н М. Картер, бывший Директор по России

Г-жа К. Далмейер, Руководитель проекта, ECHDS

Г-н Я. Седерлоф, бывший Директор проекта, ECHDS

Г-жа М. Рашид, Директор проекта, ECHSD

Г-жа Ж. Брейтуэйт, Старший экономист, PREM

Г-жа Д. Эджертон, консультант по информационным технологиям, ECHDS

В. Гимпельсон, консультант ФЦПФ

Экспертное заключение на доклад Л.Томпсона «Оценка стратегии деятельности Всемирного банка в Российской Федерации в 1990-е годы: социальная защита населения»

Резюме

Федеральный центр проектного финансирования Российской Федерации обратился к консультанту Владимиру Гимпельсону с просьбой прокомментировать предыдущий вариант настоящего документа. Г-н Гимпельсон, в основном, согласился с анализом, проведенным в этой работе, включая вывод о том, что политические и экономические условия оказывают большое влияние на проекты Банка в области социальной защиты. При этом оценка, которую г-н Гимпельсон дал двум основным займам в области социальной защиты, предпринятым в рассматриваемый период, несколько отличается от оценки автора доклада. По сравнению с настоящим докладом, он дал менее положительную оценку займу для финансирования Проекта службы занятости и социальной защиты и более положительную оценку займу на структурную перестройку системы социальной защиты населения и связанному с ним займу на содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты населения.

Что касается займа для финансирования Проекта службы занятости и социальной защиты, г-н Гимпельсон отмечает, что и Банку, и заемщику следует признать, что упор на активные программы занятости еще до вступления займа в силу в 1994 г. был ошибкой, поскольку к тому времени уже было очевидно, что российские реформы не приведут к бурному и значительному росту безработицы так, как это произошло в странах Восточной Европы. Он также утверждает, что решение об исключении из займа компонентов, касающихся реформы пенсионного обеспечения, практически лишило его возможности оказать содействие в институциональном развитии.

Что касается СПАЛ, то, по мнению г-на Гимпельсона, Банк виноват в том, что для осуществления реформы системы пенсионного обеспечения и трудового законодательства были установлены заведомо нереальные сроки. Вина правительства, как считает рецензент, заключается в том, что оно согласилось осуществить эти реформы, хотя до кризиса 1998 г. достижение консенсуса по этим двум реформам было невозможным. Однако он отмечает, что реализация СПАЛ оказала положительное долгосрочное воздействие, благодаря чему в 2001 г. Государственная Дума приняла ряд законов, которые могут привести к осуществлению реформ в обеих областях. Более положительная оценка, которую г-н Гимпельсон дал займам СПАЛ и СПИЛ, обусловлена, главным образом, этими долгосрочными эффектами.

Все, что говорит г-н Гимпельсон, имеет основания, и его оценка представляет собой разумную (пусть даже умеренную) альтернативу мнению, изложенному в этом докладе. Перед каждым из этих проектов стояли самые разные задачи, причем некоторые из них были полностью выполнены, другие выполнены частично, а третьи вообще не были выполнены. Любая оценка

полученных результатов неизбежно подразумевает взвешивание различных элементов, и небольшие изменения в оценке относительного значения различных компонентов могут привести к ощутимому изменению общей конечной оценки. Это объясняет значительную часть различий между мнением г-на Гимпельсона и взглядами, представленными в настоящем докладе. Кроме того, настоящий доклад был составлен в конце октября 2001 г., когда еще трудно было сказать, насколько успешными окажутся осуществляемые реформы трудового законодательства и системы пенсионного обеспечения, и, следовательно, каковы заслуги займов СПАЛ и СПИЛ в активизации обсуждения каждой из этих проблем.

Экспертное заключение на доклад Л.Томпсона

Цель данного материала – способствовать всестороннему обсуждению результатов сотрудничества между Всемирным Банком и Правительством Российской Федерации (РФ) в области социальной политики в 90-е годы. Непосредственным объектом анализа в данном тексте является оценочно-аналитический доклад, представленный г-ном Л.Томпсоном, консультантом Мирового Банка, в рамках Оценки деятельности Всемирного банка в Российской Федерации.

В своих выводах г-н Томпсон опирается на результаты анализа отчетов об оценке и реализации проектов, отчетов о положении в секторах, а также ряда других документов, составленных заемщиком и Банком, и научно-исследовательские работы. В целом, г-н Л.Томпсон представил глубокий и квалифицированный анализ, охватывающий все основные аспекты сотрудничества России и ВБ в области социальной политики. Автор достаточно подробно рассматривает программы конкретных займов, их цели, задачи, условия реализации, действовавшие ограничения. Успехи и неудачи реализованных проектов обсуждаются в контексте общей политической и макроэкономической ситуации в России в 90-е годы.

В фокусе доклада г-на Томпсона – два проекта: проект «Службы занятости и социальная защита», проекты «Структурная перестройка системы социальной защиты населения» (SPAL) и «Содействия реализации структурной перестройки системы социальной защиты населения» (SPIL). Проекту «Содействие в реализации структурной перестройки угольной промышленности» уделяется относительно меньше внимания. Проект поддержки региональной социальной инфраструктуры в тексте оценки г-на Томпсона не рассматривается. При оценке проектов выделяются такие параметры как:

- # соответствие программных целей и задач проектов (займов) фактическим потребностям экономического развития России;
- # результативность конкретных проектов;
- # эффективность проектов;
- # устойчивость полученных результатов;
- # влияние проектов на институциональное развитие в сфере социальной политики в целом;
- # общая оценка проектов.

С большей частью конкретных выводов, изложенных в работе, можно согласиться, ряд выводов, однако, на мой взгляд, требует более детальных комментариев. Некоторые обобщающие выводы, по-моему, могут быть оспорены. Они не всегда однозначно вытекают из тех частных оценок и того анализа, которые представлены в тексте г-на Л.Томпсона. Обсуждению логики и выводов доклада г-на Л.Томпсона и будет посвящена последующая часть данного текста.

Общие положения

В 1992 году РФ начала реформы, направленные на формирование основ рыночной экономики. Рыночная экономика предполагает свою особую систему социальной защиты, радикально отличающуюся от той, что присуща социалистическим экономикам. Она базируется на иной философии, иных принципах финансирования и ином распределении ответственности между государством и гражданами.

Как отмечается г-ном Томпсоном, с самого начала ВБ рассматривал реформы в области социальной защиты населения как важную составную часть программы экономических реформ ставил преимущественно инструментальные задачи перед совершенствованием системы социальной защиты. Данная логика была проста: в ходе радикальных реформ формируется значительная группа проигравших, для которых велика вероятность бедности. Данная группа включает, прежде всего, безработных, и пенсионеров по возрасту и по болезни, неквалифицированных работников и людей с низким уровнем образования. Расширение этой группы проигрывающих от реформ грозит потерей политической поддержки реформ в целом. Поэтому необходимы компенсационные меры, способные защитить и поддержать эти группы населения до тех пор, пока возобновление экономического роста не компенсирует их потери и не приведет к росту их уровня жизни. Таким образом, на первом этапе социальная защита рассматривалась преимущественно как компенсаторный механизм. Лишь позже, во второй половине 90-х социальные цели стали выдвигаться как относительно самостоятельные. Но и при этом структурная реформа социальной защиты населения рассматривалась как способ повышения эффективности этой системы при сдерживании ее фискального давления. Отсюда упор делался на различные перераспределительные механизмы (повышение адресности социальной поддержки, например).

Что необходимо для быстрой и комплексной структурной реформы всей социальной сферы? «Всего лишь» сочетание трех условий:

- 1). «Технические» условия: наличие четкого и комплексного плана того, что хочешь создать, и как хочешь двигаться к этой цели;
- 2). Политические условия для реформ:
 - консенсус основных политических сил в обществе о необходимости и содержании такой реформы;
 - политическая воля руководства к осуществлению реформ (которые часто непопулярны);
 - политическая система, имеющая небольшое число институциональных точек вето, и позволяющая быстро принимать политические решения, скоординированные между всеми ветвями власти;
 - эффективное управление ходом реформ (эффективная и квалифицированная бюрократия на всех уровнях исполнительной власти);
- 3). финансовые условия: финансовые ресурсы, так как подобные реформы затратны.

С учетом Из этого становится очевидным перечисления следует, что реформа системы социальной защиты в России в середине 90-х гг не могла быть

ни легкой, ни скорой. Насколько я понимаю смысл сотрудничества между ВБ и Правительством РФ, Банк должен был способствовать созданию и поддержанию большинства из этих условий. Конечно, большая часть политических условий (например, политическая воля руководства или структура политической системы) лежит вне сферы влияния Банка. Однако необходимо учитывать то, как эти обстоятельства могут повлиять на ход реализации проектов, необходимо. Оценка политических условий осуществления реформ должна. Такой учет не может ограничиваться лишь оценкой политических рисков, а должен быть составной частью и дизайна программы, и политики ее реализации.

Среди объективных трудностей структурной перестройки системы социальной защиты в России в 90-е годы: технические сложности построения новой системы (включая отсутствие консенсуса между экспертами по поводу того, как она должна выглядеть), неблагоприятная макро- и микроэкономическая среда, явно выраженные перераспределительные последствия структурных реформ в социальной сфере¹⁸, политико-экономические ограничения на осуществление реформы, связанные со строением политической системы в рамках которой происходит реформирование, и значительные финансовые издержки реформирования.

Эти ограничения показывают, какие сложные задачи приходится решать. Перечисление этих трудностей и ограничений важно не только для того, чтобы показать сложность решаемых задач, но и потому, что их всесторонний учет в обеспечить успешное инициирование и реализацию совместных проектов деятельности и бБанка, и заемщика. является необходимым условием успеха инициированных проектов. Соответственно, в В какой мере учитывались эти задачи проблемы банком и Правительством также должно являться элементом объективной оценки, что. Это крайне важно и с точки зрения извлечения уроков для будущего сотрудничества.

Частная оценка различных проектов в докладе г-на Л.Томпсона

1) Проект ESSP

Заем для финансирования Проекта службы занятости и социальной защиты был единственным прямым инвестиционным займом. Первоначально он предназначался для укрепления потенциала Службы занятости, чтобы она могла справиться с ожидавшимся увеличением притока безработных (в связи с реструктуризацией промышленных предприятий). Впоследствии главной задачей займа стала компьютеризация и автоматизация обработки данных в местных отделениях органов социальной защиты, связанных с выплатой пенсий.

Данный проект оценивается г-ном Томсоном скорее положительно. Есть, однако, аргументы и в пользу более критичной оценки. Более того.Кстати, дальнейшее обсуждение (в тексте г-на Томпсона) результатов этого проекта слабо подтверждает удовлетворительную оценку. На основе сказанного г-ном Томпсоном я бы оценивал этот проект и его осуществление скорее

¹⁸ Это накладывает дополнительные политические ограничения

неудовлетворительно, чем удовлетворительно. Возможная критика относится как к принципиальным положениям исходной программы проекта, так и к его фактическим результатам. Соглашение о займе было подписано в апреле 1994 года и предполагало закрытие проекта в апреле 1996 года. Он неоднократно реструктурировался, дата закрытия Срок действия проекта неоднократно продлевалсяпродлевалась, в результате чего он был действительно закрыт лишь в 2000 году. При этом цели и задачи существенно видоизменились, часть выделенных средств была аннулирована, а часть расходов профинансирована из других источников.

Проект был инициирован в 1992 году при почти полном отсутствии (на тот момент) достоверной информации о состоянии рынка труда в России. Staff Appraisal Report датирован октябрём 1992 года, т.е. тем же месяцем, когда Госкомстат РФ провел первое массовое выборочное обследование населения по проблемам занятости, впервые предоставившее относительно полную информацию о рынке труда на основе международно сопоставимой методологии, было проведено Госкомстатом РФ также в октябре 1992 года. Его результаты стали известны лишь в конце 1993 года. Это говорит о том, что многие тактические задачи проекта формулировались во многом вслепую, преимущественно на основе общих соображений и экстраполяции событий в странах Центральной Европы. Начавшиеся реформы, спад производства и возможные структурные сдвиги должны были привести к росту массовой безработицы. Отсюда ожидалась массовая бедность, связанная с безработицей и незанятостью, и, как следствие, потеря политической поддержки реформ. Следовательно, необходимо было поддержать безработных с помощью пособий и переобучения. Предполагалось, что бедность будет сосредоточена среди незанятых (безработных и пенсионеров). Однако к концу 1992 года уже было ясно, что первоначальные прогнозы неверны, ситуация развивается иначе, чем в Польше или Болгарии. «Российский способ реструктуризации рынка труда» не привел к быстрому росту безработицы (по крайней мере, зарегистрированной) не следует ожидать, а среди бедных значительную часть составили «работающие бедные».

Оценки роста безработицы, предложенные в первой половине 90-х гг оказались совершенно ошибочными: хотя уровень общей безработицы постепенно рос, уровень регистрируемой безработицы оставался крайне низким в течение всех 90-х. Эти противоположные тенденции имели множество различных. Тому было много причин, и их анализ выходит за рамки настоящей работы. Основной же заботой Нагрузка же на службы занятости была создавалась именно регистрируемой безработицей.

Центральными элементами местом компонента «Службы занятости» в проекте были улучшение структуры предложения рабочей силы (упор на активные программы) и совершенствование методов поиска работы, а также повышение эффективности выплаты пособий. Авторы программы предполагали, что улучшив структуру предложения труда с помощью активных программ переобучения, а также повысив брокерский потенциал служб занятости, можно сократить или сдержать безработицу. При этом, основные проблемы российской безработицы были (и есть) не в структуре предложения, которое оказалось достаточно гибким¹⁹, а в очень низких абсолютных масштабах спроса на труд (спрос на труд оставался низким в течение всех 90-х

¹⁹ Отток в неактивность, уход на учебу, смена профессий и т.п.

г.) Экономика, пребывая в тот момент в свободном падении, не создавала новых рабочих мест, а количество старых быстро сокращалось. К тому же быстро наладить масштабную переподготовку было мало реально: структура спроса была не ясна, не хватало ни хороших преподавателей, ни привлекательных рабочих мест. Мало того, что создание новых рабочих мест оставалось все время крайне вялым, но и основная масса открывавшихся (как на старых, так и на новых рабочих местах) вакансий не сообщалась в службы занятости (low penetration gate). Таким образом, проактивные программы были обречены на низкую эффективность. (Впрочем, оценка эффективности активных программ в России в 90-е годы ни разу не проводилась!). Проблема активизации спроса на труд при этом в рамках социальных программ ВБ вообще не ставилась.

Важным позитивным результатом проекта стало институциональное укрепление служб занятости. Службы занятости освоили современные методики работы, перевооружились технически, получили сеть модельных офисов, начали осваивать активные программы, создали аналитические подразделения, наладили сбор статистики, и т.п. Однако фактическую результативность и устойчивость данного проекта оценить весьма сложно.²⁰ Во-первых, динамика регистрируемой безработицы существенно отличалась от прогнозируемой; во-вторых, беспрецедентный разрыв между уровнем регистрируемой безработицы и уровнем общей безработицы (по определению МОТ) свидетельствовал не в пользу системы регистрации; в-третьих, возникшие уже в середине 90-х г сложности с выплатой пособий, среди прочих факторов, также ставят под сомнение высокий институциональный потенциал служб занятости. Впрочем, надо признать, что виной тому многие обстоятельства, а без данного проекта потенциал СЗ мог быть гораздо ниже.

«Пенсионный» компонент проекта своей главной задачей ставил модернизацию системы обработки информации местных отделений органов социальной защиты в связи выплатой пенсий. Для достижения этой цели предусматривалось содействие во внедрении автоматизированных систем обработки пенсионных данных в трех пилотных регионах и разработке генерального плана развития автоматизированной системы социального обеспечения. Первоначально предполагалась разработка предложений по проведению реформы в области пенсионной политики и разработке мероприятий по оказанию социальной помощи. Однако позднее эти задачи стратегического характера были фактически сняты, а упор был сделан на компьютеризацию пенсионной информации.

Если мы ограничиваем нашу оценку узко техническими задачами компьютеризации пенсионных начислений в пилотных регионах, то следует признать, что эти задачи были реализованы. В какой степени это повлияло на институциональное развитие пенсионной системы сказать трудно. Институциональные задачи были сняты из проекта и позднее стали обсуждаться в рамках СПАЛ-СПИЛа. Более того, сама парадигма реформирования пенсионной системы, подразумевавшаяся в начале 90-х, ко второй половине 90-х сильно видоизменилась.

В силу разных обстоятельств (некоторые из которых обсуждаются в докладе г-на Томпсона) цели и задачи этого займа неоднократно

²⁰ Следует также признать, что развитие служб занятости опиралось не только на ресурсы Мирового Банка, но эффект рычага мог иметь место.

пересматривались. В итоге разрыв между стратегическими задачами проекта и его весьма техническим содержанием увеличился. Сумма пересмотренных частных целей не позволяет реконструировать исходные стратегические цели. Был полностью нарушен и график проекта, который должен был начаться в 1993 году и завершиться в 1994. Однако он начался лишь в 1994 г и был закрыт в 2000 году. Цели и задачи были изменены, из 70 млн. долларов 10 было аннулировано, а значительная часть закупок была профинансирована из других источников.

Ответственность за перечисленные слабые стороны проекта, на мой взгляд, лежит как на банке, так и на заемщике. Это проявилось как в идеологии программы проекта, так и в его организации и логистике. С одной стороны, амбициозные цели, сведенные в итоге к чисто техническим (хотя и важным!) процедурам компьютеризации, с другой, это серия сбоев, выразившихся в переносе сроков, невозможности следовать исходному графику, и т.п.... Отметим также, что в тот момент исследователи (и зарубежные, и российские) недостаточно глубоко понимали эти проблемы применительно к России и не обладали представительной информацией. С одной стороны, Этот проект могдолжен был способствовать активизации исследований по вопросам социальной защиты населения,; однако с другой - заемщик на этапе инициации проекта не был готов к глубокому и всестороннему содержательному обсуждению поставленных проблем. (и Иинформация, и аналитические исследования по проблемам рынка труда и социальной защиты стали появляться позже). Последнее обстоятельство, возможно, является аргументом можно интерпретировать в пользу актуальности проекта, однако не в пользу его потенциальной эффективности.

Все это мотивирует меня проявить большую сдержанность в оценке этого проекта (по сравнению с обсуждаемой оценкой г-на Томпсона).

2) Социальная компонента угольного займа (Coal SECAL)

Относительно меньше внимания в докладе г-на Томпсона уделено анализу и оценке Проекта содействия в реализации структурной перестройки угольной промышленности. Займы по этому проекту носили бюджетозамещающий характер, но были обусловлены выполнением заемщиком целого ряда конкретных условий, в том числе в области социальной защиты населения угледобывающих регионов. В частности, правительство должно было обеспечить финансовые ресурсы, гарантировавшие выплату заработной платы и выходных пособий шахтерам, организацию профессионального переобучения и запуск программ местного развития, а также ремонт социальных объектов, передаваемых шахтами и разрезами на баланс муниципалитетов. Среди условий было содействие обеспечению занятости в шахтерских городах и поселках, затронутых реструктуризацией шахт, и проведение мониторинга по пяти различным индикаторам социальных последствий ликвидации шахт и разрезов.

В целом результаты социальной программы, «привязанной» к угольному займу, оценены в докладе Л.Томпсона позитивно. Как показывает анализ материалов программы проекта и ее реализации, с данной оценкой можно согласиться. Надо однако отметить, что институциональный эффект данного отраслевого проекта на развитие системы социальной защиты в целом был ограниченным.

3) Проект «Структурная перестройка системы социальной защиты населения» (SPAL) и проект «Содействие реализации структурной перестройке системы социальной защиты населения» (SPIL)

Эти два займа можно рассматривать вместе, поскольку ресурсы СПИЛа предназначались для финансирования мероприятий по реализации условий СПАЛ. Комплекс мероприятий в рамках СПАЛ - СПИЛ г-н Томпсон оценивает скорее неудовлетворительно, чем удовлетворительно. У такой оценки есть веские основания, поскольку с формальной точки зрения ряд важнейших условий предоставления займа СПАЛ (представление в парламент комплекта законов по пенсионной реформе и нового трудового комплекса) в срок не были выполнены. Вопрос здесь однако в том, могли ли они быть выполнены в намеченные сроки и были ли они выполнены позже? Могли ли предвидеть такую ситуацию Банк и Заемщик? Почему заведомо нереальные условия и сроки были приняты обеими сторонами?

Цели и задачи СПАЛ и СПИЛ. Общая цель СПАЛа заключалась в постепенном развитии современной системы поддержки доходов и снижения уровня бедности, соответствующей условиям рыночной экономики.” Это подразумевало борьбу с бедностью за счет “... повышения и сохранения минимального размера пособий и за счет повышения их адресности.” Кроме того, это должно было “... способствовать созданию устойчивой системы социальной защиты за счет осуществления структурных реформ в системах пенсионного и социального обеспечения.” СПАЛ предусматривал осуществление целого набора компонентов разработанной Банком программы реформ социальной политики в ходе выполнения условий, сопровождавших предоставление трех траншей этого бюджетозамещающего займа. Мероприятия, предусмотренные условиями СПАЛа, должны были охватить практически все области социальной политики.²¹ Это была всесторонняя и крайне амбициозная программа, рассчитанная на реализацию в очень короткие сроки (по первоначальному варианту 06.1997-12.1998).

Результаты и их оценка

Как указывает г-н Томпсон, большая часть из запланированных в рамках СПАЛ-СПИЛа мероприятий была осуществлена. Однако наиболее сложные элементы реформ, предусмотренные условиями этих займов, – реформа пенсионной системы (переход на «трехэтажную» пенсионную систему с внедрением накопительных элементов) и либерализация трудового законодательства – в намеченные сроки проведены не были. Именно это является основной мотивацией неудовлетворительной оценки результатам этого проекта в докладе г-на Л.Томпсона.

С этой критикой, привязанной к тому моменту времени (1997-98 гг), следует согласиться. (однако на сегодняшний день и эти условия, похоже, выполнены). Правительство не смогло в установленные сроки придти к согласию по поводу этих реформ и внести согласованные законопроекты. Однако на сегодняшний день и эти условия, похоже, выполнены.

²¹ Детальный перечень условий см., например, в соглашении о Займе.

Здесь уместно порассуждать об обоснованности надежд на то, что реформы, столь политически (да и технически) сложные, могут быть реализованы в такие сжатые сроки, как это предполагалось условиями займов СПАЛ и СПИЛ. Банк, имея значительный опыт социальных реформ в разных странах, мог и должен был предвидеть предстоящие на этом пути трудности.²² Соответственно, Банк должен в полной мере делить вину с заемщиком за необоснованно завышенные ожидания. Конечно, это не снимает вину с Правительства РФ, для которого в тот момент (в 1997 г- начале 1998 г) поиск ресурсов для финансирования бюджетного дефицита стало абсолютным приоритетом. Оно было больше озабочено привлечением средств для финансирования бюджетных расходов, выплаты зарплат, пенсий и пособий, нежели глубоким реформированием социальной сферы. Неправильная оценка Банком временного фактора (при общей амбициозности условий проекта) признается г-ном Томпсоном, однако основную вину он все же возлагает на заемщика²³.

Анализируя сегодня (в начале июля 2001 года) историю социальных реформ в Российской Федерации в середине 90-х гг, можно с большой вероятностью предположить, что перед кризисом 1998 г обсуждаемые реформы были бы преждевременными. Ни Правительство, ни население России не были к ним готовы. Если бы Правительство каким-то чудом успело провести их до кризиса, скажем в конце 1997 или начале 1998 года, то посткризисные последствия в условиях структурной перестройки важнейших институтов социальной защиты могли быть для страны гораздо тяжелее, включая (обесценение или потеря накопленной части пенсионных активов, или резкий скачок в безработице).²⁴ В той ситуации устойчивость и эффективность новых институтов могла оказаться недостаточной. В итоге, мог бы произойти отказ от только что проведенных реформ. Наоборот, инерция старой системы в определенной мере смягчила последствия кризиса. В конечном счете кризис 1998 года способствовал оздоровлению макроэкономической ситуации в стране, и тем самым создал более благоприятные условия для обсуждаемых реформ.

Безусловный позитивный эффект займов СПАЛ и СПИЛ проявился в том, что *они дали очень сильный импульс* подготовительной работе в области реформ пенсионной системы и трудового законодательства в РФ. Активизировались научные исследования, начались обсуждения и дискуссии среди специалистов и в прессе, усилилась подготовка общественного мнения. Была создана необходимая (информационная, политическая, аналитическая) база для нового этапа реформ. Политическая стабилизация, достигнутая в 2000-2001 гг., открыла новое окно возможностей для более радикальных решений. В итоге, все это вылилось в согласованные варианты пенсионных и трудовых законопроектов. В этом смысле перенос исходных сроков для выработки предложений по ключевым элементам реформы оказался скорее благом.

²² Существует обширная научная литература по политической экономии социальных реформ, инициированных Банком в разных странах мира.

²³ Примечание: этот комментарий относится к версии доклада, которую рецензировал г-н Гимпельсон. С тех пор оценка изменилась.

²⁴ Можно, конечно, предположить, что своевременные пенсионная реформа или реформа трудового законодательства предохранили бы страну от кризиса 1998 г. Однако вряд ли они могли иметь такой эффект, поскольку причины кризиса имели выраженную бюджетную природу, а обсуждаемые реформы предполагались нейтральными по отношению к бюджету.

Политическая экономия социальных реформ

Сильным моментом доклада г-на Томпсона является значительное внимание вопросам политической экономии реформ. Вывод, который следует из доклада, заключается в том, что игнорирование таких обстоятельств как широта охвата проблем и темпы реформ, взаимоотношения между различными ветвями и уровнями власти, механизмы координации и число институциональных точек вето в системе власти, перераспределительные конфликты в ходе реформирования, динамика избирательного процесса, состояние общественного мнения, укорененность групп влияния, среди прочего, может значительно снизить эффективность намечаемых программ. Даже самые совершенные проекты преобразований, которые в теории обещают высокую результативность и значительное улучшение условий жизни для большинства, могут быть легко заблокированы действием различных институциональных и политических факторов. Об этом следует помнить, поскольку, главным образом, политэкономические факторы блокировали или поворачивали вспять российские реформы. Именно такое блокирование мы наблюдали в России 90-х годов. Трудно оспорить тезис из анализируемого доклада о том, что Банк по большей части игнорировал эти проблемы. Отсюда – амбициозность ряда проектов, нереалистичность намечаемых сроков, частое реструктурирование первоначальных планов. На мой взгляд, необходимость учета этих факторов должна стать одним из важнейших уроков для будущего сотрудничества между Банком и РФ.

Заключение

Мне представляется, г-н Томпсон достаточно объективно оценивает частные аспекты обсуждаемых проектов (впрочем, никакая экспертиза не может быть полностью избавлена от субъективных пристрастий оценивающего). Однако интегральные оценки, выставленные г-ном Томпсоном проектам ESSP и SPAL-SPII, на мой взгляд, должны быть оспорены. Они не всегда вытекают из частных оценок. Они неявно отражают завышенные ожидания в начале реформ и последовавшее за этим столь же необоснованное разочарование среди западных экспертов и наблюдателей.

Мы можем констатировать, что чем конкретнее проект и чем меньше в нем удельный вес институциональных новаций, тем легче его осуществление. Если оценивать влияние проектов на институциональное развитие в сфере социальной политики (не ограничиваясь при этом узкими временными рамками начальных графиков), то следует признать, что фактический эффект SPAL-SPII был достаточно велик, а ESSP – весьма ограничен. Если бы не инициированная проектом SPAL-SPII интенсивная аналитическая, информационная и политико-экономическая деятельность в конце 90-х и 2000-01 годах то, по-видимому, Российская Федерация сегодня не могла бы отмечать такие события как одобрение Государственной Думой ключевых законопроектов пенсионной реформы и нового трудового кодекса.