



<http://spero.socpol.ru>

№ 3. Осень 2005

Журнал издается Независимым институтом социальной политики

<http://www.socpol.ru>

Редакционная коллегия

Главный редактор	Малева Татьяна Михайловна, к.э.н., директор НИСП
Зам. главного редактора	Синявская Оксана Вячеславовна, к.э.н., зам. директора НИСП, директор программы международного сотрудничества НИСП
Ответственный редактор	Добрякова Мария Сергеевна, к.соц.н., директор публикационной программы НИСП

Координаты редакции

Москва, Глинищевский переулок, д. 3

Тел.: (495) 786 6718

Факс: (495) 292 9651

E-mail: spero@socpol.ru

Редакционный совет журнала

Сильванская-Павлова Марина Павловна (<i>председатель</i>)	к.и.н., Московский центр Карнеги, консультант журнала <i>Pro et Contra</i> Московского центра Карнеги
Аузан Александр Александрович	д.э.н., профессор, Президент Института Национального проекта «Общественный договор», Президент Международной конфедерации обществ потребителей
Васильев Сергей Александрович	д.э.н., представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от правительства Ленинградской области, Председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, научный руководитель Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
Вишневский Анатолий Григорьевич	д.э.н., действительный член РАЕН, руководитель Центра демографии и экологии человека ИМП РАН, главный редактор информационного бюллетеня «Население и общество», главный редактор электронного еженедельника «Демоскоп Weekly»
Малева Татьяна Михайловна	к.э.н., директор НИСП, главный редактор журнала
Полетаев Андрей Владимирович	д.э.н., профессор, заместитель директора Института гуманитарных историко-теоретических исследований ГУ-ВШЭ, заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН
Ясина Ирина Евгеньевна	к.э.н., директор проекта РОО «Открытая Россия»

Содержание

От главного редактора4

Экспертное мнение

Овчарова Л.Н., Пишняк А.И. Социальные льготы: что получилось в результате монетизации?5

Голованова Н.В., Курляндская Г.В. Еще раз о льготах26

Александрова А.Л., Коваленко Е.А., Кузнецова П.О. Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений.....31

Хахулина Л.А. Монетизация льгот в зеркале общественного мнения.....51

Мнение зарубежных экспертов

Келлер К., Хеллер П. Реформа социального сектора в странах с переходной экономикой (*перевод М.С. Добряковой*).....62

Социальное законодательство

Гонтмахер Е.Ш. Анализ законодательной базы в области социальной защиты на региональном уровне68

Новое в аналитике: обзор научных публикаций96

От главного редактора

Роль социальных факторов возрастает во всем мире. Возрастает и степень осознания этого факта. И Россия не является исключением. Однако это понимание пришло не сразу. На протяжении пятнадцатилетнего периода проблемы социальной политики находились на периферии экономической повестки. На этом фоне не будет, пожалуй, преувеличением утверждение, что 2005 год стал переломным. Он начался с реализации крупнейшей реформы, которой стала монетизация социальных льгот. С этого момента социальная проблематика заняла первое место в экономической повестке государства и уже не покидает ее эпицентра. Осенью 2005 г. были сформулированы приоритеты развития таких социально значимых сфер, как здравоохранение, образование, доступность жилья, которые в социально-экономической программе получили статус национальных проектов. Хотя реализация национальных социальных проектов предусматривается в самой ближайшей перспективе, все же о них можно говорить пока лишь в сослагательном наклонении. Монетизация же социальных льгот – уже реальность. По тому, как была осуществлена эта реформа, в определенной мере можно судить и о направлении и эффективности будущих реформ. Именно поэтому мы обращаемся к этой теме, которой посвящен настоящий номер журнала.

«Страсти по монетизации», вспыхнувшие в самом начале 2005 г. и вызвавшие значительное политическое и социальное напряжение в обществе, улеглись, но и сегодня, спустя год после введения нового закона, споры по этому поводу не утратили своей актуальности.

Действительно ли реформа социальных льгот была столь необходима?

Если да, то правильно ли был определен механизм ее реализации?

Как отреагировали на введение нового закона российские регионы?

Способствовала ли реформа нормализации межбюджетных отношений и прозрачности финансовых потоков?

Кто выиграл и кто проиграл от этой реформы?

Как она повлияла на реальные доходы и качество жизни различных групп населения?

Как россияне воспринимают последствия реформы? И т.д.

Все эти вопросы по-прежнему нуждаются в обсуждении и экспертной оценке. В настоящем выпуске журнала мы предложили выступить с такими оценками специалистам из разных областей экономического и социального анализа. Надеемся, что мнения экспертов хотя бы отчасти помогут нашему Читателю разобраться в сложном клубке тех противоречий, которыми опутана система социальных льгот в России до и после реформы 2005 г.

Т.М. Малева

Мнение зарубежных экспертов

РЕФОРМА СОЦИАЛЬНОГО СЕКТОРА В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ¹

Кристиан Келлер и Питер С. Хеллер,

Международный валютный фонд

В странах, прежде опиравшихся на централизованную плановую экономику, процесс перехода породил фундаментальные экономические и социальные проблемы, когда уровень занятости и доходов упал, а доходное неравенство, напротив, возросло. Такие социальные показатели, как ожидаемая продолжительность жизни и охват детей средним образованием, ухудшились, в то время как распространенность бедности увеличилась. Несмотря на сложность измерения данных тенденций и различную глубину перечисленных проблем в разных странах и группах населения, экономический и социальный спад оказался болезненным почти во всех переходных хозяйствах.

Первые годы перехода

В отличие от большинства развивающихся стран, переходные страны до начала перехода имели хорошо развитый социальный сектор. Их сети социальной защиты предохраняли от тех же рисков, что и схемы социального страхования и трансфертные программы в развитых странах, значительная доля ресурсов шла в сферы здравоохранения и образования. Однако институциональные механизмы переходных стран, обеспечивавшие защиту всего населения «от колыбели до могилы», были разработаны для совершенно иной хозяйственной системы. Существующие институты и практики социального сектора, несовместимые с мотивационными механизмами рыночной экономики и не подготовленные к высочайшей нагрузке при переходе к ней, оказались значительно ослаблены и изменены в процессе перехода.

Во-первых, реальная стоимость социальных трансфертов сократилась в результате инфляции. Когда покупательная способность льгот стала зависеть от механизмов индексации или поправок, вызванных текущими политическими приоритетами, схемы страхования и социальные программы оказались неспособны защитить уязвимые категории населения от бедности. Стремительный рост цен отразился на секторах здравоохранения и образования. Уже не каждый мог позволить себе приобретение медикаментов и лекарств.

Во-вторых, системы социального страхования использовались для иных целей, нежели это предусматривалось первоначально. Например, страны пытались справиться с ростом безработицы, вызванной спадом хозяйственной деятельности, приватизацией и

¹ *Источник: Heller P.S., Keller C. Social Sector Reform in Transition Countries // Finance and Development. A quarterly magazine of the IMF. 2001. Vol. 38. No. 3. September (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/keller.htm>). Статья подготовлена на основе работы: Heller P.S., Keller C. Social Sector Reform in Transition Countries // IMF Working Paper WP/01/35. 2001 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0135.pdf>). Перевод М.С. Добряковой. Международный валютный фонд не отвечает за точность перевода.*

реструктуризацией предприятий, вынуждая государственные пенсионные схемы включать пожилых работников через схемы раннего выхода на пенсию и расширяя критерии для получения пособия по инвалидности. Следствие этой политики – очень молодой средний возраст выхода на пенсию и чрезвычайно большая доля пенсионеров, получающих пособие по инвалидности. В результате произошло ухудшение соотношения контрибьюторов (выплачивающих пенсионные страховые взносы) и пенсионеров.

Помимо этого, крупные сегменты населения имели особые льготы на оплату электроэнергии, телефона, жилищно-коммунальных услуг, транспорта. Такие тарифы не покрывали расходов и не только вели к убыткам для поставщиков услуг и дополнительной нагрузке на бюджет, но и побуждали к избыточному потреблению данных услуг льготополучателями.

В-третьих, сократилось финансирование в сфере здравоохранения и образования. Пытаясь освободиться от проблемы увеличения затрат на здравоохранение и образование, центральные правительства децентрализовали государственные больницы и школы, передав ответственность за них на местный уровень. Децентрализация имеет свои преимущества, однако налоговая ситуация местных правительств была ничуть не лучше, и они также не могли поддерживать все эти структуры – больницы с избыточными койкоместами, изобилие санаторно-курортных услуг, лишний медперсонал, школы, в которых маленькие классы и много учителей. Их задача осложнялась требованием повысить зарплату, поскольку работники этих сфер тоже пытались противостоять инфляции, и негативным отношением к приватизации, которая, как опасались многие, приведет к массовым сокращениям. Ресурсы выделялись, как правило, на лечебные цели, тогда как на первую помощь и профилактические меры практически ничего не оставалось. Аналогично, значительная доля расходов на образование шла в вузы за счет начального и среднего образования. При этом расходы на ЖКУ и зарплату поглощали почти все финансирование, поступавшее в школы, а расходы на учебные материалы и поддержание образовательной инфраструктуры резко упали.

Процесс перехода увеличил спрос на социальные льготы, однако при этом подорвал возможности финансирования. Экономический спад уменьшил налоговую базу во многих странах, что в сочетании с ростом расходных обязательств привело к возникновению порочного круга. По мере того, как уровень установленных законом налогов и сборов повышался, налогоплательщики пытались уйти от этих платежей, перемещаясь в неформальный сектор. Отчасти потому, что новые налоговые ведомства еще не окрепли, а властям зачастую не хватало политической воли, чтобы следить за исполнением законов, выполнение налоговых требований сокращалось, а теневая экономика росла.

Налоговые ведомства нередко прибегали к сбору налогов и социальных взносов натурой. Социальные фонды оказывались зависимыми от интенсивных бартерных операций. Причем поставщиков медицинских и образовательных услуг поощряли к установлению платы за их услуги и тем самым получению собственной прибыли. Для бедных домохозяйств результатом этого часто становились обширные неформальные платежи в сфере базового здравоохранения и образования.

Итоги перечисленных выше тенденций можно обобщить – несколько провокационно – следующим образом. В переходных странах схемы социального страхования претерпели радикальные изменения. Вместо того, чтобы покрывать четко определяемые риски и таким образом облегчать экономическую реструктуризацию (например, обеспечивая некоторый доход попавшим под сокращение работникам, пока они ищут новую работу, или индивидам, которые действительно стали нетрудоспособны), эти схемы часто перераспределяют доход в пользу относительно благополучных групп. Аналогично, бюджетные программы трансфертов не имеют выраженного адресного характера и потому не обеспечивают адекватной поддержки наиболее уязвимым группам, даже несмотря на то что на эти программы идет значительная доля бюджетных расходов. Образовательные и медицинские

услуги не только оказываются неэффективны, но уже и не охватывают сферу базового образования и здравоохранения, наиболее востребованную населением переходных стран. Наконец, высокий уровень установленных государством налогов и сборов стал негативным стимулом на рынке труда, препятствуя созданию рабочих мест.

Важно подчеркнуть, что названные тенденции хотя и коренятся в самом процессе перехода, оказались при этом усугублены неэффективной реализацией. То, что для одних категорий населения реальная стоимость льгот могла сойти на нет, а для других – оказаться вполне щедрой, что уязвимые категории могли сталкиваться с задержкой зарплаты или пособий, а в некоторых отраслях спокойно накапливалась задолженность по выплате налогов, – это не неизбежные последствия перехода, но результаты политического выбора. Крупные монополии зачастую препятствовали реализации реформ в социальном секторе (как и в других секторах).

Современные попытки реформ

В большинстве переходных стран правительства признают, что реформы схем социального страхования, бюджетные программы трансфертов, а также медицинские и образовательные услуги играют решающую роль для социального благополучия и экономического роста. Многие из них предпринимали попытки изменить русло политики, которая проводилась на начальном этапе перехода. Через десять лет после начала перехода даже утверждение о том, что те практики, возможно, были единственным приемлемым политическим выбором в первые годы перехода, утратил свою популярность.

Реформа социального сектора, как и сам процесс перехода, не одинакова во всех странах. Однако прямые сопоставления или даже ранжирование стран осуществить сложно. Стартовые позиции стран и размах социальных проблем, с которыми они столкнулись, существенно различаются. Более того, усилия той или иной страны на поприще реформ редко характеризуются равной интенсивностью по всех сферах социального сектора; как правило, они зависят от конкретных обстоятельств страны. Выполненный с учетом названных ограничений сравнительный анализ реформы социального сектора в 11 переходных странах (Албании, Боснии и Герцеговине, Болгарии, Чешской республике, Грузии, Литве, Молдове, Польше, Румынии, Словацкой республике и Словении) демонстрирует некоторые общие тенденции, указывая на специфические проблемы отдельных стран и различные подходы к реформе.

Болгария и Польша приступили к реализации масштабной пенсионной реформы, основанной на трехкомпонентной модели². Наряду с существующими распределительными схемами [pay-as-you-go (PAYG) schemes] (первый компонент), они ввели обязательный, предварительно финансируемый государственный компонент (второй компонент) и добровольный частный компонент (третий компонент). В то же время они приступили к реформе своих распределительных схем (например, повысив возраст выхода на пенсию, сузив критерии для получения пособий по инвалидности и снизив коэффициенты замещения), чтобы получить сбережения, которые частично смогут компенсировать бюджетные расходы, возникающие по мере того, как рабочая сила постепенно начинает переводить свои сбережения в два новых компонента.

Отмена льгот и совершенствование адресности государственных пособий и социальных программ стоит на повестке дня почти во всех 11 странах, хотя и в разной степени. Некоторые страны (например, Литва) начали повышать тарифы на электроэнергию; в других сопротивление общества таким мерам остается довольно жестким. Например, Болгария

² Модель описана в работе: Averting the Old Age Crisis // World Bank Policy Research Report. N.Y.: Oxford University Press for the World Bank, 1994.

предпочла заморозить цены на еще один отопительный сезон. Молдова сумела существенно сократить число особых потребительских льгот. Однако в других странах наблюдается определенное нежелание урезать льготы традиционно привилегированных категорий населения (например, бывших членов парламента). Примечательно, что даже такая развитая переходная страна, как Словения, сохраняет широкий спектр программ социальных трансфертов, не предполагающих проверку доходов получателей. В странах, где имели место открытые конфликты (например, Боснии и Герцеговине, Грузии), реформы включают также необходимость компенсировать нужды тех, кто напрямую пострадал в результате конфликта, – например, ветеранов-инвалидов и их семей, а также вынужденных переселенцев, – уравнивая их с нуждами индивидов, которых нельзя считать пострадавшими от конфликта, но которые тем не менее нуждаются в помощи. Специфической проблемой в Румынии стал жесточайший кризис в многочисленных детских домах страны. Он начался с попытки консолидировать все функции, связанные с заботой о детях, оставшихся без попечения родителей, в едином центре и увеличить финансирование.

Развитие систем медицинского страхования столкнулось с трудностями почти повсеместно. Хотя многие страны (например, Болгария, Литва, Польша, Румыния и Словения), заново определив роль правительства в сфере здравоохранения, ввели автономные фонды медицинского страхования, многие проблемы по-прежнему остаются решенными не до конца, в том числе: устойчивые механизмы финансирования, контроль за затратами в больницах, распределение ресурсов в региональные фонды, регулирование внутреннего рынка между покупателями и продавцами медицинских услуг. В целях выравнивания финансовых диспропорций вводились франшизы, повышался уровень совместных платежей, в рискованных ситуациях предлагались премии с прозрачным перекрестным субсидированием.

Многие страны предпринимали простые меры, направленные на повышение экономической эффективности сферы образования, однако задачи государственного образования по-прежнему занимают весьма значительное место. Некоторые страны попытались уменьшить затраты на ЖКХ, передвинув каникулы на зиму, сократив учебную неделю и установив счетчики потребления электроэнергии. Тем не менее, слишком часто общей целью образовательной политики, похоже, остается бесплатное образование на всех уровнях, включая высшее образование и даже (как, например, в Литве) системы «продленного дня» в школе.

Наконец, реформа социального сектора была дополнена налоговой реформой, призванной увеличить налоговые поступления. Например, в Болгарии учреждено единое налоговое ведомство, задачей которого является более эффективное решение сохраняющейся проблемы задолженности путем интеграции в одну систему процедур сбора, аудита и принуждения к уплате налогов. Албания предпринимала меры по стимулированию уплаты налогов, введя индивидуальные социальные идентификационные номера и увеличив полномочия инспекторов, собирающих социальные налоги.

Любопытно, что несмотря на сохраняющуюся ограниченность попыток реформы в таких странах, как Албания, Грузия и Словацкая республика, другие страны – к примеру, Болгария – начали реформы, которые стали одними из самых амбициозных в переходных странах. В то же время, в некоторых наиболее развитых переходных экономиках важные реформы социального сектора, похоже, утратили движущую силу. Таким образом, ни одна переходная страна не может быть удовлетворена своей реформой социального сектора, последняя по-прежнему должна оставаться в эпицентре повестки правительства.

Широкие рамки будущей реформы

Независимо от того, какой пенсионной модели следует страна, реформа должна фокусироваться на сокращении числа получателей за счет ограничения возможностей раннего выхода на пенсию, тем самым побуждая работников оставаться на рынке труда до официального пенсионного возраста, и за счет сужения критериев получения пособий по инвалидности, обеспечив их предоставление только индивидам, чьи физические возможности действительно ограничены. В ряде стран (например, Чехии и Словацкой республике) государственные пенсионные схемы сегодня, быть может, не сталкиваются с финансовыми проблемами, однако все еще нуждаются в реформировании, чтобы предупредить возможные проблемы в будущем. Большинству из рассматриваемых стран потребуются задуматься о повышении официального возраста выхода на пенсию и сокращении льгот, особенно в случаях, когда щедрые коэффициенты замещения для определенных категорий населения и программ можно снизить без особых убытков для адресатов. Более того, скорректированные пенсионные схемы, более тесно увязывающие льготы с пенсионными взносами, будут способствовать тому, что работники перестанут избегать уплаты таких взносов.

Что касается схем решения проблем безработицы, то здесь потребуется сократить изрядную долю взносов, расходуемых на не самые приоритетные программы и структуры по выплате пособий. Равновесие следует установить таким образом, чтобы пособие по безработице предлагало социальную защиту, но не становилось негативным стимулом для поиска работы. Правительства также должны обеспечить, чтобы размер пособий был адекватен уровню зарплаты и чтобы пособия выплачивались вовремя и в течение периода, достаточного для поиска новой работы.

Бюджетные программы (социальных) трансфертов следует четко отделить от схем социального страхования. Например, в рамках схем страхования от безработицы пособия должны предоставляться только тем, кто ранее выплачивал соответствующие взносы; трансфертные же программы должны быть построены таким образом, чтобы пособия по безработице для работников, не участвовавших в данных схемах, можно было выплачивать за счет общих налоговых взносов. В то же время, следует совершенствовать адресный характер пособий, предоставляемых в рамках таких трансфертных программ. Общие пособия на продукты питания, оплату электроэнергии и прочие товары следует отменить и заменить денежными трансфертами тем, кто однозначно подпадает под определение нуждающихся, в идеальной ситуации – по результатам проверки доходов. Такие проверки должны быть основаны не только на учете заработной платы в формальном секторе экономики, но включать все источники дохода, особенно в странах, где хорошо развит неформальный сектор. В противном случае существует опасность, что эти пособия попадут к индивидам или домохозяйствам, которые не слишком остро в них нуждаются.

Государственное здравоохранение в целом должно фокусироваться на оказании первичной медицинской помощи, при этом следует соблюдать баланс между профилактическими и лечебными мерами. Можно высвободить значительное количество ресурсов, консолидировав мощности и сократив избыточные койкоместа. Это предполагает смещение приоритетов: от защиты доходов медперсонала, работающего в государственных медицинских учреждениях, к собственно охране здоровья и профилактике заболеваний. Там, где это необходимо, меры по повышению эффективности системы должны сопровождаться программами переподготовки персонала. Однако финансирование здравоохранения остается одним из наиболее сложных вопросов социальной политики. Программы медицинского страхования, призванные заменить систему финансирования здравоохранения на базе общих налоговых выплат, должны быть тщательно встроены в связную, продуманную политику в области здравоохранения, которая не только обеспечивает адекватное финансирование, но и предусматривает мотивационные структуры и устанавливает регулятивные механизмы.

Чтобы избежать возможных провалов рынка, следует учесть такие вопросы, как методы распределения ресурсов, установление цен, объем контроля.

Образовательная политика должна обеспечить эффективное распределение имеющихся ресурсов. Программы высшего образования не должны поглощать неоправданно большую долю образовательного бюджета за счет начального и среднего образования. Кроме того, следует ограничить финансирование государственной системы дошкольного образования, которая традиционно остается очень большой по своему масштабу. Затраты на предоставление образовательных услуг можно уменьшить во многих областях – например, объединив школы и сократив численность преподавательского (а, возможно, и преподавательского) состава. Наконец, качество расходов можно улучшить путем изменения школьной программы и обеспечения учебников и других необходимых учебных материалов.

Наконец (что не умаляет значения данного вопроса), реформы рынка труда должны играть ключевую роль в социальной политике и стратегиях борьбы с бедностью. В отличие от многих развивающихся стран, бедность в переходных странах, как правило, является переходным состоянием: риск попасть в группу бедных в переходных странах высок вследствие изменчивости потребления в рамках домохозяйства, проистекающей от нестабильности в сфере занятости. Высокий уровень безработицы, наблюдаемый во многих переходных экономиках, не позволяет домохозяйствам повышать уровень жизни и уходить от бедности, в то время как существующие практики на рынке труда порою препятствуют созданию рабочих мест. Следует тщательно проанализировать трудовое законодательство на предмет того, позволяет ли оно установить правильный баланс между защитой прав работающего населения, с одной стороны, и обеспечением достаточной гибкости рынка труда, с другой. Возможно, для увеличения гибкости рынка труда и обеспечения большего соответствия между трудовым законодательством и реальными условиями на рынке труда потребуются либерализация избыточных ограничительными мерами законов по охране работающего населения, переоценка практик расчета минимального уровня зарплаты, введение гибких срочных трудовых договоров. Широкий спектр активных программ на рынке труда, предлагаемых во многих переходных странах, должен быть последовательно переоценен с точки зрения затрат и эффективности.