



237

Ирина Синицина

**Реформирование системы социального
обеспечения в Грузии: финансовые
условия и некоторые итоги**

Варшава, декабрь 2001 г.

Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Центра CASE.

Публикация данной работы осуществлена в рамках проекта «Поддержка экономических реформ в Грузии», финансируемого Open Society Institute, Будапешт.

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 2001 г.

Редактор русского издания: Петр Козаржевский

ISBN 83-7178-279-9

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

тел.: (48-22) 622-66-27, 828-61-33

факс: (48-22) 828-60-69

e-mail: case@case.com.pl

<http://www.case.com.pl>

Печать:

Mediabank S.A., тел.: (48-22) 825-95-52, 825-95-62

Содержание

Аннотация	5
Введение	6
1. Социально-экономические, финансовые и институциональные условия реформирования системы социального обеспечения	9
1.1. Экономический рост и динамика уровня жизни населения	9
1.2. Роль государственных финансов в удовлетворении социальных потребностей населения	13
1.3. Масштабы социальных потребностей и состояние системы социальной защиты	18
1.4. Проблемы преодоления нарастания задолженности по финансированию «защищенных» статей бюджета	26
1.5. Формирование законодательной базы реформ социального обеспечения, страхования и обслуживания населения	42
2. Основные направления реформирования основных отраслей социальной сферы	46
2.1. Новые подходы к политике на рынке труда	46
2.2. Проблемы реформирования системы пенсионного обеспечения	60
2.3. О рационализации системы социальной помощи	70
3. Заключение	82
Приложение 1. Таблицы	88
Приложение 2. Перечень основных нормативных актов, регулирующих социальное обеспечение и социальное обслуживание населения в современной Грузии	94
Перечень используемых сокращений	96
Литература	97

Ирина Синицина

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института международных экономических и политических исследований РАН (Москва). Старший консультант CASE по вопросам фискальной и социальной политики; участвовала в консультационных программах CASE в Грузии и на Украине. Автор многих работ, касающихся экономической трансформации в Грузии, России и Польше.

Аннотация

Началу рыночной трансформации в Грузии предшествовал глубокий общественно-политический кризис, вылившийся в драматические события и вооруженный конфликт в 1992-1993 гг. Резкое сужение экономических возможностей государства вынудило его немедленно отказаться от социалистической системы государственных социальных гарантий. Формирующаяся в настоящее время в Грузии модель социальной политики представляет собой смешанную, тяготеющую к либеральной, модель, в которой функции государства очень резко сужены и сведены к противодействию расширению зоны бедности и к помощи наиболее уязвимым слоям населения.

Целями настоящего исследования являются:

- выявление условий, которые в современной Грузии в наибольшей мере определяют темпы и характер реформирования отдельных отраслей социальной сферы;
- характеристика состояния отдельных сфер в связи с намечаемыми направлениями их реформирования;
- оценка этих направлений с точки зрения их жизнеспособности в современных условиях Грузии, а также возможного эффекта для рационализации бюджетных расходов и повышения адресности социальной помощи.

Введение

Началу рыночной трансформации в Грузии предшествовал, как известно, глубокий общественно-политический кризис, вылившийся в драматические события и вооруженный конфликт в 1992-1993 гг. В результате социально-экономического и финансового кризиса была резко ослаблена роль законодательных и исполнительных государственных институтов, практически сведена к минимуму роль государства в обеспечении всех сфер жизни общества. В этих условиях выполнение государством свойственных ему социальных функций оказалось за рамками его возможностей — реформирование социальной сферы не могло войти в число его приоритетных задач, а сама система социального обеспечения как бы «выпала» из процесса реформирования.

Резкое сужение экономических возможностей государства вынудило его немедленно отказаться от социалистической системы государственных социальных гарантий. На первом этапе реформ это было с пониманием воспринято населением, поскольку сопровождалось достижением политической стабилизации, на территории страны прекратились вооруженные конфликты и были созданы условия для постепенного решения задач экономической стабилизации.

В отличие от других стран СНГ, а тем более стран Центральной и Восточной Европы, начало реформ в Грузии не было обременено расходами на адаптацию социалистической системы социального обеспечения к рыночным условиям хозяйствования или на смягчение «социальной цены» трансформации для населения. Крайне ограниченные возможности государства финансировать такие расходы объективно вынудили свести эту систему к минимальному уровню и восстановить лишь в крайне урезанном виде выплату пенсий и ограниченного числа видов социальной помощи. Государство в максимальной степени сузило объем своих социальных функций, в значительной степени переложив заботу о выживании на плечи самих граждан.

Резкое ослабление институтов социальной защиты во многом восполнили традиционно сильные в Грузии семейные и межчеловеческие (родственные, дружеские, соседские) связи, которые стали для многих своеобразным социальным амортизатором, позволившим выжить в трудных условиях кризиса. Немаловажное значение (особенно на начальном этапе) сыграл и относительно более развитый в Грузии, чем в других странах бывшего СССР, частный (легальный и полуполулегальный) сектор услуг, в том числе и социального характера (медицинских, в сфере образования). Именно эти институты начали предоставлять услуги на платной основе и на первых порах заменили разваливающуюся систему медицинского обслуживания, детских дошкольных учреждений и др. Амортизатором резкого снижения социальных функций государства в этот период стало также развитие в широких масштабах те-

невого сектора экономики, ставшего источником получения дополнительных доходов и позволившего выжить значительной части населения страны. Существенную роль в системе социальной помощи населению сыграла на начальном этапе трансформации (в середине 90-х годов) и гуманитарная помощь Запада.

По мере финансово-экономической и бюджетной стабилизации постепенно начали складываться условия для активизации роли государства в противодействии расширению бедности и малообеспеченности. Предпринимаются попытки разработать комплексную Государственную программу снижения уровня бедности в стране, в основу которой поставлены задачи достижения устойчивого роста экономики, укрепления монетарно-финансового положения страны и проведения широкомасштабных реформ в социальной сфере.

В настоящее время в Грузии активизируются поиски направлений усиления социальной политики государства и ведется интенсивная работа по подготовке проектов законодательного обеспечения этих новых направлений. Необходимо отметить, что в этой работе не последнюю роль играет методологическая и консультационная помощь различных международных исследовательских и финансовых организаций. Тем не менее, пока можно говорить лишь об общей концепции политики и о поисках принципов построения программы социальной защиты и противодействия бедности.

В соответствии с подготовленной Министерством труда, здравоохранения и социальной защиты (МТЗСЗ) программой к приоритетам социальной политики относятся следующие: проведение реформы социального страхования; реализация новых подходов в политике на рынке труда, ориентированных на противодействие росту безработицы, создание условий для трудовой активизации и для постепенной легализации занятости; перестройка системы трудовых отношений; консолидация политики в сфере здравоохранения и проведение более жесткого курса на завершение реформирования этой системы; развитие системы социального обеспечения и социальной защиты населения; реформа системы образования.

Разрабатывая эти направления, в Грузии отдают себе отчет в том, что намечаемые изменения можно будет реализовать на основе: макроэкономической стабилизации; расширения использования финансовых рычагов и механизмов; внедрения системы страхования финансовых рисков; проведения активной политики занятости, в которой с большей эффективностью должны быть использованы не только средства Государственного фонда социального и медицинского страхования (ГФСМС), но и государственные трансферты и субсидии; широкого привлечения западной помощи при реализации конкретных программ и т.д.

В числе факторов, способствующих реализации указанных направлений реформы, грузинские функционеры называют политическую волю к их проведению, наличие профессионально подготовленных кадров, а также готовность международных организаций оказать поддержку (в т.ч. финансовую) при наличии разработанных и обоснованных программ.

В то же время нельзя закрывать глаза и на то, что сегодня в Грузии существует множество препятствий к внедрению намечаемых направлений реформы социаль-

ной сферы. И главным из них является не столько нехватка финансовых ресурсов, сколько высокая степень финансовой нестабильности и крайне низкая бюджетная дисциплина, которые способны не только затормозить реформирование, но и полностью дискредитировать саму идею реформ.

Узким местом процесса реформирования является неразработанность законодательной базы реформ (пакета законов, комплексно регулирующих развитие этой сферы), а также очевидная необходимость приведения предлагаемого пакета законов в соответствие с другим, уже действующим законодательством Грузии, прежде всего с системой межбюджетных отношений, правами и обязанностями бюджетов местных (районных) органов власти, а также бюджетов местного самоуправления. Несомненно, свою роль играет и отсутствие опыта рыночных реформ социальной сферы, а также неразвитость традиций проведения социальной работы на местах, проблемы, возникающие с привлечением частного капитала и т.д.

В настоящее время новые подходы к реформированию социальной сферы законодательно закреплены лишь в отношении некоторых из перечисленных выше направлений реформирования (новый закон о занятости принят парламентом в сентябре 2001 г.). В отношении других сфер новые подходы существуют лишь в виде рабочих материалов к подготовке соответствующих законопроектов и указов президента Грузии. Проекты нормативного законодательства с определенной степенью проработки подготовлены пока лишь применительно к введению социального страхования и в отношении системы государственного пенсионного обеспечения, а также в сфере регулирования трудовых отношений (проект нового Трудового кодекса). В отношении остальных направлений социальной политики государства намечаются пока лишь самые общие подходы и оговариваются направления межведомственной координации усилий по разработке проектов нормативных документов.

Формирующаяся в Грузии модель социальной политики представляет собой смешанную, тяготеющую к либеральной, модель, в которой функции государства очень резко сужены и сведены к противодействию расширению зоны бедности и к помощи наиболее уязвимым слоям населения. Во главу угла этой модели ставится создание условий для повышения уровня жизни за счет собственного трудового вклада. Участие государства в предоставлении социальной помощи минимально, а основные усилия исполнительной власти направлены на повышение ее адресности.

В связи с вышесказанным целями настоящего исследования являются:

- выявление условий, которые в современной Грузии в наибольшей мере определяют темпы и характер реформирования отдельных отраслей социальной сферы;
- характеристика состояния отдельных сфер в связи с намечаемыми направлениями их реформирования;
- оценка этих направлений с точки зрения их жизнеспособности в современных условиях Грузии, а также возможного эффекта для рационализации бюджетных расходов и повышения адресности социальной помощи.

Поставленные задачи определяют структуру настоящей работы. В первой главе рассматриваются проблемы формирования среды для проведения комплекс-

ной реформы отраслей социальной сферы — как внешние (экономические и финансовые условия внедрения реформ), так и внутренние (состояние развития отраслей социальной сферы и их современное институциональное обеспечение). Во второй главе анализируются и комментируются (с учетом проанализированных в первой главе ограничений) предполагаемые направления реформирования отраслей, финансируемых за счет средств социальных отчислений работодателей и работников, аккумулируемых в специальных фондах; социальная деятельность, финансируемая за счет бюджетных средств (социальная защита и содержание беженцев), а также основные направления государственной политики в области занятости, задаваемые новым законом о занятости. Третья глава содержит краткую характеристику итогов настоящей работы.

1. Социально-экономические, финансовые и институциональные условия реформирования системы социального обеспечения

1.1. Экономический рост и динамика уровня жизни населения

Как показывает опыт ряда постсоциалистических стран, именно устойчивая экономическая и финансовая стабилизация являются объективной основой для инициирования комплексных реформ отраслей социального обеспечения и обслуживания населения. Современное состояние отраслей социальной сферы в Грузии определяется в первую очередь крайне неустойчивым, кризисным экономическим положением страны, а также хронической несбалансированностью и дефицитностью системы государственных финансов.

Для характеристики глубины экономического кризиса в стране достаточно отметить крайне нестабильный уровень производства ВВП и высокую степень его зависимости от внешних условий. Несмотря на то, что за 1995-2000 гг. его совокупный прирост составил более 35%, в 2000 г. его объем в реальном исчислении достиг лишь примерно 40% от уровня 1990 г. По уровню производства ВВП на душу населения (678 доллара) Грузия находится в настоящее время на предпоследнем месте среди стран СНГ, обгоняя лишь Таджикистан и далеко отставая от других республик бывшего СССР¹.

Непреодоленность экономического кризиса делает экономику страны крайне восприимчивой к любым негативным внешним воздействиям, главными из которых стали финансовый кризис в России (1998 г.) и неблагоприятные погодные условия в 1998 и 2000 гг. Эти внешние воздействия, как показали итоги 1998-2000 гг., резко

¹ «Georgian Economic Trends», TACIS Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC), 2000, No. 3-4, Tbilisi, 2000, p. 7.

затормозили поступательное развитие страны — за три года увеличение ВВП составил лишь 7,9%, в то время как в 1996-1997 гг. годовые темпы роста ВВП превышали 10%².

Не останавливаясь подробно на характеристике экономического состояния страны, здесь отметим лишь те аспекты проблемы, которые оказываются существенными для характеристики положения населения и для выработки направлений социальной политики на ближайшую и долгосрочную перспективу. Даже с формальной точки зрения, учитывая крайне низкий исходный уровень, такое снижение темпов означает фактическую экономическую стагнацию. А если учесть, что в последние годы производство упало в сельском хозяйстве почти на 25% и фактически стагнировало в промышленности, то есть в отраслях, где занято соответственно почти 50% и около 8% населения страны, то такое падение не могло не сказаться на жизненном уровне большей части населения³.

Экономический рост в эти годы был связан главным образом с динамичным развитием торговли, сектора транспорта и связи и финансовых услуг, то есть с теми секторами, где работают не более 5% занятых в народном хозяйстве страны. Отмеченные характеристики экономического роста в последние годы объясняют своеобразный социальный парадокс современной Грузии: положительные (хотя и низкие) темпы экономического роста соседствуют с расширяющейся сферой малообеспеченности и бедности. Безработица (преимущественно в скрытой форме) нарастала в эти годы именно в сельском хозяйстве и в промышленности, поскольку сферы динамичного роста не были в состоянии в сколько-нибудь ощутимых масштабах аккумулировать отток высвобождающейся рабочей силы⁴. Это ярко демонстрируется темпами роста безработицы, которая в эти годы превысила 10%-ный уровень (по методике Международной организации труда — МОТ)⁵.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что при существующей структуре занятости и расселения для смягчения социальной ситуации в стране существенным является не сам по себе экономический рост, а его «качество», то есть воздействие экономического роста на создание новых рабочих мест и на динамику численности занятых в народном хозяйстве. В связи с этим большое значение имеет не только государственная политика на рынке труда (см. раздел 2.1), но и либерализация условий для развития малого и среднего бизнеса и индивидуального предпринимательства (не только с целью легализации уже существующей хозяйственной деятельности, но и ориентированная на создание дополнительных рабочих

² Подсчитано по: *Economy of Georgia. Trends. Analysis. Forecast. II Quarter, 2001*, CASE Transcaucasus, Tbilisi, 2001, p. 6.

³ См. *Statistical Yearbook of Georgia 2000*, Tbilisi, 2000, p. 52-53.

⁴ На этот аспект проблемы взаимодействия экономического роста расширения зоны бедности обращается внимание в последнем докладе Всемирного банка о бедности в Грузии 2001 г. (*Georgia: Poverty Update*, «World Bank Report», No. 22350-GE, June 28, 2001).

⁵ По данным Департамента статистики, рассчитанным на основе обследований домашних хозяйств за соответствующие годы (официальные данные о численности зарегистрированных безработных не отражают реального уровня безработицы в стране — см. раздел 2.1).

мест, а следовательно, источников доходов для значительного числа квалифицированных трудоспособных безработных).

Основополагающими условиями для проведения активной социальной политики являются, таким образом, преодоление экономического кризиса и достижение устойчивого роста; соответствие этого роста имеющейся структуре производства; стимулирование необходимых изменений этой структуры с помощью мер государственной политики на рынке труда и создания благоприятного инвестиционного климата, создания новых рабочих мест и др.

Здесь следует особо отметить роль теневой, нелегальной экономической деятельности в поддержании уровня жизни населения. По оценкам Международного валютного фонда (МВФ), объем нелегальной (теневой) экономики в современной Грузии составляет от 25 до 40 и более процентов (а по некоторым оценкам, его величина даже выше)⁶. Сохранение столь масштабного теневого сектора стало, на наш взгляд, своеобразным амортизатором очевидно отрицательных социальных последствий проводимых реформ⁷.

Как правило, при оценках распространения бедности и нищеты в Грузии, а также при выработке направлений противодействия этим явлениям исследователи не акцентируют внимания на «амортизирующей» роли этого сектора в поддержании уровня доходов и потребления населения, ограничиваясь лишь констатацией самого факта существования этого сектора и негативной оценкой этого явления. Мы не ставили целью оценить масштабы воздействия этого сектора на динамику уровня жизни населения. Вместе с тем, сопоставления данных обследований бюджетов домашних хозяйств по расходам и доходам дают представление о социальном значении нерегистрируемой сферы доходов. Так, в середине 2000 г. разрыв между совокупными доходами и расходами населения, регистрируемый обследованиями бюджетов домашних хозяйств, составлял по валовым и по среднедушевым показателям более 50 процентных пунктов (подробнее см. раздел 2.1).

Анализ структуры доходов домашних хозяйств позволяет говорить о том, что т.н. нерегистрируемые источники доходов составляют до трети доходов средней семьи. Причем в число этих источников включаются как доходы от нелегальной экономической деятельности, так и доли нелегальных доходов от легальной деятельности, денежные трансферты из-за границы и др. Данные платежного баланса страны позволяют заключить, что ежегодные трансферты из-за рубежа составляют примерно 200 млн. долларов, тогда как, согласно экспертным оценкам, они значительно превышают этот показатель и составляют от 600 млн. до 1,5 млрд. долларов⁸.

⁶ См. «Georgian Economic Trends», TACIS Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC), 2000, No. 3-4, Tbilisi, 2000, p. 3.

⁷ Подробнее см. Синицина И., *Проблемы реформирования социальной защиты и социальной инфраструктуры в Грузии*, «Исследования и анализ», № 96, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996, с. 43.

⁸ *Georgia: Recent Economic Developments*, International Monetary Fund, Washington, 2000.

Вместе с тем, амортизирующее значение этого сектора не следует переоценивать, поскольку, как показывают исследования Всемирного банка, более зажиточные группы населения имеют бóльшие возможности для использования этих видов доходов (с ростом доходов семей доля нерегистрируемых источников доходов возрастает). Трудно, таким образом, говорить об этом инструменте как об универсальном, обеспечивающим адресность «амортизации». О том, что неформальный сектор дает лишь крайне «узкие» перспективы выхода из бедности существует множество свидетельств. В частности, например, по оценкам специалистов, оплата труда нелегально занятых лиц, как правило, невысока.

Излишне говорить о негативной роли теневого сектора для экономики и финансовой системы любой страны, поэтому понятно стремление грузинского руководства обозначить в качестве одного из важных направлений противодействия расширению зоны бедности ориентацию на легализацию этой деятельности и доходов от нее⁹. Здесь следует отметить крайне острую необходимость противодействия огромным масштабам беспощинного (контрабандного) ввоза в страну нефтепродуктов и табачных изделий, что является одним из источников бюджетной несбалансированности. Однако не эти потоки являются «амортизаторами» расширения зоны бедности — они лишь формируют крайний полюс богатства и «демонстрационного» потребления, которые столь негативно воспринимаются беднеющим обществом.

Ни в коей мере не подвергая сомнению необходимость «закрытия лазеек» для нелегального импорта и борьбы с коррупцией, здесь отметим лишь, что для Грузии, может быть, даже в большей мере, чем для других стран, переживающих процесс системной трансформации, существенен набор методов, с помощью которых предполагается произвести легализацию индивидуального и мелкого бизнеса, а также нелегальной занятости в отраслях материального производства. Как показывает опыт многих стран, решающих сходные с Грузией задачи, а также ряда стран с развитой рыночной экономикой, излишняя зарегулированность экономических отношений приводит к обратным, по сравнению с ожидаемыми, результатам и лишь выталкивает хозяйственную деятельность в неформальную сферу.

Учитывая несомненное социальное значение неформального сектора, процесс этот должен быть постепенным и протекать параллельно с укреплением легального сектора экономики. В результате взаимодействия этих секторов и будут постепенно создаваться условия для легализации теневого оборота в экономике. Более того, на начальном этапе, видимо, пока активная государственная политика на рынке труда в Грузии остается довольно слабой (см. раздел 2.1), более целесообразными с точки зрения противодействия нарастанию явлений малообеспеченности среди безработной части населения должны стать мероприятия, направленные на взаимное усиление роста формального и неформального секторов экономики. Политика создания благоприятных условий (в том числе инвестиционного климата) для развития

⁹ См. *Poverty Reduction and Economic Growth Program of Georgia. Final Document (Draft)*, Tbilisi, September 2000. Характерно, что на начальном этапе (в 1996-1997 гг.) в политике грузинской администрации не просматривалось четкой ориентации на легализацию этого сектора.

индивидуального, малого и среднего бизнеса должна распространяться и на неформальный сектор.

1.2. Роль государственных финансов в удовлетворении социальных потребностей населения

Утрата управляемости социально-экономическими процессами и развал системы государственных финансов в начале 90-х гг. предопределили последовавшее за этим резкое сужение роли государственных финансов в системе распределения и стали важной причиной резкого снижения объема социальных гарантий в Грузии.

Драматические политические события, усугубившиеся войной в Абхазии и военными конфликтами на территории страны, продолжавшимися вплоть до конца 1993 г., непоследовательная политика правительства, пытавшегося проводить либерализацию экономики параллельно с установлением прямого контроля, привели к резкому ослаблению управляемости процессами в бюджетно-налоговой сфере и к фактической утрате контроля за государственными предприятиями и их финансами: в 1993 г. собственные доходы бюджета составили лишь 2,3% ВВП (с учетом иностранной помощи — 9,7% ВВП), в то время как расходы — почти 36% ВВП; дефицит же бюджета достиг своего максимального значения и составил 26,2% ВВП. Драматизм ситуации состоял в том, что в этот период, как было показано выше, произошло резкое падение самого по себе объема ВВП, то есть фактически снижение реальных доходов бюджета было гораздо большим.

С 1 декабря 1994 г. правительство Грузии при содействии МВФ приступило к реализации комплексной программы либерализации и стабилизации экономики. В этот период собственные доходы госбюджета составили лишь 4,2% ВВП и покрывали лишь 18% бюджетных расходов, причем свыше половины совокупных расходов госбюджета в этот период составляли дотации к ценам на хлеб, газ для населения, тарифы на электроэнергию и транспорт¹⁰.

Показатели доли доходов и расходов государственного бюджета в ВВП являются в Грузии едва ли не самыми низкими среди постсоциалистических стран бывшего СССР. Хотя по сравнению с 1994 г. уровень бюджетных доходов возрос и их доля в ВВП увеличилась, тем не менее этот показатель остается крайне низким¹¹. Начиная с 1995 г. наметилось постепенное увеличение доли доходов госбюджета в ВВП,

¹⁰ См. Веллиш С., *Грузия. Краткий обзор проблем макроэкономической политики*, «Исследования и анализ», № 87, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996, с. 8.

¹¹ Снижение роли государства в системе распределения в принципе закономерно для стран переходного периода, однако нигде она не снижалась ниже 25% ВВП (за исключением Киргизии, Туркмении и Молдавии в разные годы — по доходам консолидированного государственного бюджета). См. Домбровский М., *Фискальный кризис в период трансформации. Динамика процесса и некоторые концептуальные проблемы*, «Исследования и анализ», № 72, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996, с. 35, таб. 5.

которому сопутствовало довольно резкое сокращение, особенно в 1995 г., бюджетных расходов — с 24,2% ВВП в 1994 г. до 12,4% ВВП в 1995 г.¹²

Кризис государственных финансов predetermined резкое сокращение социальных функций государства и практически полный отказ от действовавшей при социализме системы социальных гарантий: доля расходов социального характера в ВВП резко сократилась. Так, в 1995 г. доля социальных расходов государственного бюджета вместе с расходами социальных внебюджетных фондов составляла 4,5% ВВП, а в 1996 г. — 4% ВВП¹³. Вместе с тем, огромное давление социальных потребностей и необходимость их поддержания хотя бы на самом минимальном уровне отразились и на структуре резко сузившегося бюджета: доля расходов социального характера в эти годы в них оказалась довольно значительной и составила, соответственно, 35,6% совокупных расходов бюджета в 1995 г. и 27% — в 1996 г. С формальной точки зрения такая структура бюджетных расходов могла бы быть названа социально ориентированной, однако на практике резкое снижение расходной части бюджета повлекло за собой практически отказ от финансирования расходов на базовое социальное обеспечение и обслуживание и вывело их далеко за пределы минимально необходимых. Следствием этого стало по существу лишь формальное сохранение системы социального обеспечения и социальной помощи. Это привело к тому, что ситуация в социальной сфере крайне обострилась, а бедность и нищета приобрели массовое распространение.

По мере достижения экономической стабилизации происходило и укрепление системы государственных финансов. С принятием Закона о бюджетных правах и полномочиях (1996 г.) и Налогового кодекса (1997 г.) удалось создать предпосылки для постепенного достижения бюджетной стабилизации и повышения бюджетных доходов. С достижением относительной бюджетной стабилизации увеличивались и государственные расходы на социальные нужды. Так, уже в бюджете 1997 г. было заложено некоторое повышение расходов на эти цели: бюджетные расходы на здравоохранение возросли с 0,4% ВВП в 1996 г. до 0,8%, на образование и воспитание — с 0,4% ВВП до 0,8% ВВП, на различные мероприятия социальной защиты и социальные выплаты — с 0,8% ВВП до 4,2% ВВП. Соответственно повысилась и доля этих статей в общих государственных расходах: расходы на сферу образования увеличились с 2,5% совокупных расходов бюджета в 1996 г. до 5,9%; на здравоохранение — с 2% до 5,7%, главным образом за счет расширения государственного участия в финансировании государственных программ здравоохранения. На практике, с учетом расходов местных бюджетов, эти расходы были даже несколько выше, особенно на сферу образования. Доля расходов в консолидированном бюджете на социальное страхование возросла до 15,3% и составила 2,1% ВВП. Таким

¹² Резкое сокращение расходной части бюджета было связано в первую очередь с урезанием дотаций и субсидий к основным видам товаров и услуг, с ликвидацией субсидирования предприятий, а также с сокращением занятости в бюджетной сфере.

¹³ Подробнее о динамике и составе социальных расходов бюджета и внебюджетных фондов в Грузии см.: Сеницина И., *Ук. соч.*

образом, уже в 1997 г. около трети расходов консолидированного бюджета представляли собой расходы социального характера (хотя, повторим, оценивая эти данные, следует помнить о крайне невысоком уровне перераспределения через бюджет) (см. Приложение 1, табл. 1).

Важно подчеркнуть, что увеличение социальных расходов бюджета уже в эти годы производилось сознательно и было связано не только с ростом бюджетных доходов, но и с сокращением государственного финансирования сельского хозяйства, промышленности и сферы культуры, с некоторым сокращением расходов на оборону. И хотя социальные статьи бюджетных расходов являются в Грузии «защищенными»¹⁴, стране удалось избежать вторичного фискального кризиса, связанного с экспансией социальных расходов государства, с которым столкнулось большинство стран постсоветского пространства.

Сложившаяся структура бюджетных расходов в принципе сохранялась и в последующие годы, несмотря на хронический бюджетный кризис, начавший в открытой форме проявляться в 1998 г. и связанный главным образом с крайне неустойчивостью достигнутой финансово-экономической стабилизации, усугубившейся влиянием российского финансового кризиса¹⁵. Даже в этом, кризисном для государственного бюджета году, доля расходов социального характера (включая расходы на содержание беженцев) составила 30,7% (4,9% ВВП), а по консолидированному бюджету была даже выше — 32,2% расходов бюджетов (6,7% ВВП).

Рассматривая эти показатели, следует учитывать их условность, так как они рассчитываются по данным финансирования расходов министерств, осуществляющих обслуживание населения, то есть включают в себя как расходы аппарата на функционирование системы, так и другие сопутствующие расходы. Вместе с тем, реальная социальная составляющая бюджета Грузии, несомненно, еще выше, поскольку в других, не связанных непосредственно с социальной деятельностью статьях расходов бюджета, значительная доля приходится на финансирование заработной платы работников этого сектора (центрального аппарата и местных органов власти). А поскольку в ходе текущих корректировок и многочисленных секвестраций бюджета сокращению подвергаются главным образом статьи капитальных расходов и других сопутствующих затрат, а не расходы по заработной плате (при том, что из года в год происходит плановое сокращение численности занятых центрального аппарата), то фактически доля социальных расходов, по-видимому, имеет тенденцию к увеличению.

По плану 2000 г. расходы госбюджета на здравоохранение и соцобеспечение (без местных бюджетов) составляли 24,4% его расходной части. Если к этому до-

¹⁴ К числу «защищенных» статей относятся: заработная плата, дотации и трансферты, пенсии, расходы на питание для военного ведомства, проценты по обслуживанию внутренней и внешней задолженности, расходы на здравоохранение.

¹⁵ Подробнее о положении в бюджете в 1998 г. см. Гварамдзе И., Клѐц К., Синицина И., *Грузия в поворотном пункте: экономические события 1998 и начала 1999 года*, «Исследования и анализ», № 164, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1999.

бавить расходы на беженцев (около 6% расходов) и на образование, на финансирование которого идет значительная часть государственных трансфертов местным бюджетам (в совокупности около 4%), а также расходы Государственного фонда социального и медицинского страхования (ГФСМС) и фонда занятости, осуществляемые за счет собственных страховых доходов (в совокупности расходы этих фондов составляют примерно 19% расходов государственного бюджета), то окажется, что по плану более половины бюджетных расходов должно было быть прямо связано с финансированием социальных потребностей. В действительности бюджет 2000 г. оказался в значительной степени невыполнен и его контрольные показатели в течение года многократно пересматривались.

Плановым корректировкам в 2000 г. подверглись многие защищенные статьи, при этом фактические показатели исполнения бюджета оказались выполненными лишь на 84% скорректированного плана. В том числе «пострадали» и социальные расходы, и прежде всего — объемы финансирования по МТЗСЗ. Недофинансирование касалось прежде всего плановых государственных трансфертов на выполнение программ медицинского обеспечения, трансфертов ГФСМС, программ реабилитации инвалидов и др. В результате возникли задолженности как по текущим выплатам заработных плат и социальных платежей, так и задолженности по финансированию медицинского обслуживания населения (подробнее см. раздел 1.4). Тем не менее, структура бюджетных расходов в 2000 г. сохранила свой характер: 32,2% расходов государственного бюджета (4,5% ВВП) было направлено на покрытие социальных нужд (включая расходы на содержание беженцев).

Консолидированный бюджет страны еще более социально ориентирован, поскольку значительная часть расходов районных бюджетов прямо связана с финансированием социально-культурных мероприятий. Характерно, что за последние годы происходит усиление социальной ориентированности этих бюджетов. Так, в 1997 г. на финансирование мероприятий социально-культурного характера, прежде всего на сферу образования, направлялось 33,3% расходов местных бюджетов, в том числе 6,8% расходов местных бюджетов шло на сферу здравоохранения; в 1998 г. «социальная ориентация» местных бюджетов повысилась до 37% объема их расходов, в том числе 29% совокупных расходов было выделено на финансирование сферы образования и 6,2% — на медицинское обслуживание. В 2000 г. расходы местных бюджетов на социально-культурные цели составили 49,7% расходов местных бюджетов (с учетом средств трансферта), в том числе расходы на сферу образования — 31,2%, социальную помощь — 5,6% и 5,3% — на медицинское обслуживание.

Однако при оценке «социальной» составляющей местных бюджетов следует учитывать, что почти 70% всех региональных расходов составляют расходы г. Тбилиси, где социальные расходы высоки и в последнее время даже увеличиваются в связи с тем, что в 2000 г. Тбилиси, так же как и другие недефицитные районы, взял на себя финансирование семейных пособий для своих жителей за счет собственных средств. Социальную направленность районных бюджетов повышают трансферты из государственного бюджета, изначально ориентированные на покры-

тие дефицита средств для финансирования сферы образования (главным образом заработной платы педагогов) и частично программ здравоохранения. Бюджеты большинства других районов крайне слабы и удовлетворяют лишь минимальные потребности населения. Например, на здравоохранение на душу населения из местных бюджетов выделяется (за счет собственных средств и за счет перечисления средств Государственной медицинской компанией) 2,5 лари в год, а государственные трансферты добавляют к этой сумме только 0,17 лари.

Тем не менее, местные бюджеты повышают долю расходов социального характера в консолидированном государственном бюджете. Так в 1998 г. эти расходы в консолидированном бюджете составили 32,2% (6,7% ВВП), в том числе на сферу образования — 8,1% (1,7% ВВП), а в 2000 г. — 37,1% расходов консолидированного бюджета (7,3% ВВП), в том числе на сферу образования — 9,7% (1,9% ВВП), а на здравоохранение — 4,4% расходов (0,85% ВВП)¹⁶.

Особо следует остановиться на вопросе об удельном весе расходов на сферу образования и здравоохранения в бюджетных показателях. Одним из требований МВФ в отношении параметров бюджета, выполнение которых обязательно, является доля сферы образования и медицинского обслуживания в расходах бюджета — соответственно 13% и 7% совокупного объема расходов. И поскольку так или иначе очередные миссии МВФ в течение всех реформенных лет давали «добро» на проекты бюджетов, можно предположить, что эти показатели были достигнуты. Однако приведенные выше расчеты показывают, что реальная величина этих расходов оказалась намного ниже — как при расчете плановых бюджетных показателей, так и данных об исполнении соответствующих планов. Лишь при отнесении всей суммы расходов (включая местные бюджеты) к расходам центрального бюджета можно было бы получить параметры, близкие к требуемым. Излишне говорить, что в связи с хроническим невыполнением плановых показателей финансирования этих отраслей (см. раздел 1.4) реальное исполнение плана также не достигает требуемых МВФ показателей. Обеспечить требуемые МВФ показатели не представляется сложным в силу особенностей практики бюджетного планирования. Так, при разработке бюджета 2001 г. эти требования также соблюдены, поскольку на этапе составления плана (осенью 2000 г.) планы местных бюджетов еще не были разработаны и о конкретных показателях их расходов на эти нужды сказать что-либо конкретное было сложно¹⁷.

Несмотря на приведенные выше данные о росте социальной составляющей, крайний дефицит средств и узость государственного бюджета не позволяют последнему в сколько-нибудь полном виде выполнять функции удовлетворения общественных потребностей. А подстройка государственных расходов под финансовые

¹⁶ Подсчитано по данным об исполнении бюджетов министерства финансов Грузии и на основе расчетов величины ВВП, приведенных в: *Economy of Georgia. Trends. Analysis. Forecast. II Quarter, 2001*, CASE Transcaucasus, Tbilisi, 2001, p. 6.

¹⁷ Интервью с В. Гиголашвили, заместителем министра финансов РГ, и Л. Чрдицели, заместителем начальника бюджетного департамента Минфина (октябрь 2000 г.).

ограничения при небольших объемах финансирования немедленно проявляется в резком снижении объема и уровня предоставляемых услуг, которые даже при плановом уровне финансирования воспринимаются обществом как совершенно недостаточные. В силу хронической для Грузии высокой напряженности исполнения государственного бюджета проблема выбора приоритетов бюджетного финансирования приобретает особое общественное значение.

На практике политика финансирования государственных расходов определяется двумя факторами: во-первых, необходимостью поддержания отдельных видов приоритетных (защищенных) расходов социального характера на уровне не ниже предыдущего года; во-вторых, жесткими ограничениями уровня бюджетного дефицита и обеспечением выплаты процентов по обслуживанию внутренней и внешней задолженности. А поскольку на практике почти 80% статей государственного бюджета подпадают под категорию «защищенных», и на остальные (капитальные расходы, резервы и некоторые другие) приходится лишь 10-12% объема расходной части, то резервы для сокращения расходной части чрезвычайно малы.

Изыскивать эти резервы в последние годы приходится все чаще под жестким давлением уже накопившихся задолженностей по финансированию «защищенных» статей, что имеет острые политические последствия и часто требует принятия экстренных решений. Накопление задолженностей по этим статьям принимает форму задержек по выплатам заработной платы, пенсий, пособий. А их погашение осуществляется с большим опозданием и, конечно, без инфляционной компенсации. Формирование таких задолженностей позволяет сделать вывод о том, что в условиях жесткой монетарной политики крайняя напряженность и низкая дисциплина исполнения бюджета все чаще вызывают необходимость скрытого финансирования бюджетного дефицита за счет «защищенных» статей бюджета и, прежде всего социальных выплат (подробнее см. раздел 1.4).

1.3. Масштабы социальных потребностей и состояние системы социальной защиты

Уже в течение ряда лет в Грузии показатели, характеризующие распространение зоны бедности, рассчитываются в Департаменте статистики на основе данных обследования бюджетов домашних хозяйств. При этом применяются различные методики исчисления этих показателей — по официальному прожиточному минимуму, а также по 60% и 40% доле медианного потребления. Считается, что уровень потребления ниже 40% медианного представляет собой границу нищеты (см. табл. 1). Величина официального прожиточного минимума для взрослого мужчины составляла на конец 2000 г. около 118 лари, увеличившись по сравнению с началом 1997 г. на 11%.

В предпринятом Всемирным банком в 2000-2001 гг. исследовании бедности в Грузии¹⁸ было предложено ввести новый абсолютный показатель уровня бедности

¹⁸ *Georgia: Poverty Update.*

на основе использования пересмотренной корзины расчета абсолютного минимума, близкой к реальной структуре потребления беднейших слоев населения¹⁹. Этот показатель был рекомендован к использованию Департаментом статистики и уже начал применяться им на практике. Величина пересмотренного прожиточного минимума для взрослого мужчины на конец 2000 г. составляла около 75 лари.

В таблице 1 приведены данные о динамике уровня бедности в Грузии на основе использования различных показателей.

Таблица 1. Динамика уровня бедности в Грузии в 1997-2001 гг. (доля населения в %)

Показатель	1997	1998	1999	2000	I-II кв. 2001
Официальный минимум**	43,5	50,2	51,4	51,8	48,7
Пересмотренный минимум*	14	20	23	23	–
60% от медианного потребления**	22,5	23,3	23,3	23,0	22,0
40% от медианного потребления**	9,5	10,7	10,2	10,3	9,0

* По расчетам Всемирного банка (*Georgia: Poverty Update*, «World Bank Report», No. 22350-GE, June 28, 2001, p. vii).

** По данным Департамента статистики Грузии (*Обследование домашних хозяйств Грузии 1998-1999*, Тбилиси, 2000, с. 101, на груз. яз.).

Важным показателем, призванным связать величину прожиточного минимума с мерами социальной политики, является дефицит бюджетов домашних хозяйств, т.е. тот объем средств, который необходим, чтобы дополнить их доходы до минимального потребительского бюджета. Для официально рассчитываемого прожиточного минимума он составляет около 624,5 млн. лари в год (52 млн. лари в месяц). Для уровня бедности, рассчитываемого по показателю 60% от медианного потребления, он составляет 141 млн. лари (11,8 млн. в месяц), а для 40%-ного медианного относительного уровня бедности — около 40,2 млн. лари (3,3 млн. лари в месяц). Помимо указанных показателей, в Грузии рассчитывается также показатель нормативной минимальной заработной платы — такой заработной платы, при которой бюджет средней семьи является бездефицитным (по данным за 9 месяцев 2000 г. он составлял 45 лари).

¹⁹ При расчете официального прожиточного минимума используется официальный индекс потребительских цен, а к стоимости нормативной продовольственной корзины (основанной на рекомендациях Института питания АМН Грузии) добавляется 30% на непродовольственные товары. Пересмотренный минимум, разработанный совместно представителями Мирового банка и Департамента статистики Грузии, основывается на реальных рыночных ценах на продукты, дифференцированных по регионам, на реальной структуре потребления и на рекомендациях ВОЗ. При его расчете доля непродовольственных товаров была увеличена до 35%, поскольку структура потребления продуктов питания сильно изменилась в сторону более дешевых продуктов. При расчете минимума в его состав включается также натуральное потребление: 35% в сельской местности и около 20% в среднем по стране.

Если сопоставить приведенные выше показатели дефицита бюджетов домашних хозяйств с выделяемыми объемами социальной помощи (в 2000 г. объем финансирования социальной помощи, то есть без выплат пенсий по трудовому стажу по линии МТЗСЗ, он составлял около 80 млн. лари (см. табл. 2), то окажется, что даже при практически 100%-ной точной адресности социальной помощи объема средств, реально выделяемых государством на социальную помощь, будет недостаточно для выведения уровня бедности в стране за пределы 60%-ного медианного потребления.

Характерно, что за 1997-2000 гг. показатели дефицита бюджетов домашних хозяйств заметно увеличились, причем очень существенно (почти на треть) выросли показатели, рассчитанные по минимальному прожиточному уровню (абсолютной бедности), и менее чем на 10% — показатели, рассчитанные от 40%-ного медианного потребления. Эти показатели отражают рост уровня абсолютного минимума, а также то, что происходит концентрация населения в границах от абсолютной бедности до 40%-ного медианного уровня. Таким образом, основная масса населения относительно не беднеет, хотя по некоторым категориям и происходит углубление бедности.

Тем не менее, если судить по показателю официального прожиточного минимума, то более половины населения Грузии находится в зоне бедности, а 13-15% домашних хозяйств — в зоне нищеты. Среднемесячный бюджет грузинской семьи, относящейся к зоне бедности, составляет 84,4 лари, а в расчете на одного взрослого члена семьи — 32,6 лари. Это в 3,6 раза меньше, чем среднемесячные расходы семей, живущих выше уровня бедности. Бедные семьи тратят примерно в 11 раз меньше на образование и на транспорт, в 4-6 раз меньше — на здравоохранение, отопление жилищ, одежду и на другие виды товаров и услуг²⁰.

Как видно из таблицы 1 (в особенности из динамики абсолютных показателей), в течение 1997-2000 гг. произошло заметное разрастание зоны бедности, причем наибольшее ее увеличение имело место в 1998-99 гг. при последующей стабилизации к 2000 — 2001 гг. Характерно, что при этом произошло углубление дифференциация внутри слоя бедных, т.е. наиболее бедные стали еще беднее.

Для данного периода были характерны две основные тенденции, которые усугубили процесс разрастания зоны бедности. Во-первых, из-за нестабильности экономической ситуации и неравномерности развития различных секторов экономики для средней грузинской семьи существенно повысился риск попадания в эту зону. Несмотря на то, что на протяжении всего рассматриваемого периода уровень бедности составлял около 20%, в течение 1999-2000 гг. до 40% населения хотя бы раз попадали в эту зону и примерно 60% населения реально рискуют оказаться в этой зоне в ближайшие три года²¹.

Во-вторых, заметно осложнился выход из зоны бедности, в результате чего возросла хроническая (долгосрочная) бедность. Доля населения, которое находи-

²⁰ *Poverty Reduction and Economic Growth Program of Georgia*, p. 16.

²¹ *Georgia: Poverty Update*, p. viii.

лось в зоне бедности (определяемой на основе пересмотренного минимума) на протяжении всего года, повысилась с 1 % в 1997 г. до 5 % к 1999 г.²², что также связано с ростом нестабильности экономического развития.

Основные социальные слои, живущие в зоне бедности — это безработные и их семьи, беженцы, пенсионеры и другие нетрудоспособные лица (в особенности одинокие), многодетные семьи, неполные семьи, лица с относительно низким уровнем образования. В последние годы эта зона пополнилась за счет населения, проживающего на селе, где бедность связана не столько с нехваткой пищи, сколько с острым дефицитом денежных ресурсов.

Кризис 1998-1999 гг. достаточно больно ударил по тем слоям населения, которые более других выиграли от периода экономического роста, — по занятым индивидуальной трудовой деятельностью и по работникам частного сектора. В общей структуре бедности даже относительно снизилась доля семей безработных (с 24% в 1996 г. до 17% к 2000 г.) и несколько возрос удельный вес семей занятых, особенно в частном секторе (с 9% до 14%).

Однако в наибольшей степени пострадали от кризиса наименее защищенные группы населения, и прежде всего многодетные семьи. Резко возрос риск попадания в зону бедности семей с тремя и более детьми, которые составляют около 20% от общего числа бедных; при этом в наибольшей степени увеличилась доля бедных многодетных семей с единственным кормильцем. За рассматриваемый период доля семей с детьми среди общего числа бедных семей возросла почти на 10 процентных пунктов — с 59% до 68%, тогда как доля одиноких пенсионеров — еще одной группы риска — осталась примерно на прежнем уровне (около 10%)²³. Эти тенденции, по-видимому, связаны как с общим падением реальных доходов, так и с постепенной эрозией системы социальной помощи многодетным семьям.

Среди других групп населения заметно ухудшилось положение жителей сельских районов, где в среднем ситуация существенно благоприятней, чем в городах: если в городе доля населения с доходами ниже официального прожиточного минимума составляет около 60%, то на селе — примерно 45%. Однако за последние годы бедность на селе стала заметно острее и глубже — как в результате катастрофической засухи 1998 и 2000 гг., так и вследствие резкого сокращения занятости вне сельского хозяйства, которая являлась важным источником поддержания жизненного уровня сельского населения. Особенно высок риск попадания в зону бедности безземельных крестьян, удельный вес которых в общей численности сельского населения невелик — не более 5%²⁴.

Простое сопоставление данных таблицы 2 Приложения 1, характеризующего современное состояние системы социальной помощи, с параметрами зоны бедности

²² Ibidem.

²³ Ibidem, pp. 25-27.

²⁴ К этой категории относятся, например, беженцы, на которых распространяются правовые ограничения в отношении землевладения, а также крестьяне, которые раньше не были членами колхозов.

позволяет сделать важные выводы о степени адресности этой поддержки и о ее воздействии на смягчение проблемы бедности в стране. Действующая в настоящее время система помощи ориентирована, как следует из таблицы, на поддержку относительно немногочисленных, четко определенных социальных групп, к которым относятся одинокие пенсионеры, семьи, состоящие из нетрудоспособных членов общества, дети-сироты, инвалиды и участники войны, приравненные к ним категории лиц, персональные пенсионеры, лица, подвергшиеся репрессиям, лица, пострадавшие в событиях 9 апреля 1989 г. и члены их семей, а также некоторые другие категории.

Единичные величины отдельных пособий и льгот невелики и сами по себе не могут стать основой семейного бюджета. Так, величины пенсионных пособий колеблются от 14 до 45 лари (для репрессированных, «чернобыльцев» и инвалидов войны), а размер семейной помощи — от 22 лари на одинокого пенсионера до 35 лари на семью нетрудоспособных (см. Приложение 1, табл. 2). Кроме того, нельзя не заметить, что в систему социальной помощи не включены многочисленные нуждающиеся категории семей, такие как многодетные семьи (если только они не включены в действующую систему по другим основаниям, например, в связи с инвалидностью), неполные семьи и другие категории семей. Это связано с крайней ограниченностью бюджетных средств, которые могут быть выделены на семейные (социальные) пособия (13,3 млн. лари в 2001 г.).

Справедливости ради следует упомянуть о том, что попытка ввести более широкую систему семейных пособий была предпринята в Грузии в 1997 г.²⁵, когда по указу президента Грузии право на получение семейной помощи было распространено на семьи безработных. Резкий рост числа бенефициантов системы быстро истощил выделенные на эти пособия бюджетные средства и фактически в течение того же года заставил сначала приостановить, а затем и отказаться от выплаты таких пособий всем бенефициантам. Впоследствии эта система была сужена до современного состояния, что в той или иной мере соответствует финансовым возможностям ответственных за ее реализацию бюджетов.

Как следует из приведенной в данном разделе таблицы 2, в современной Грузии средствами социальной помощи пользуются в наибольшей мере именно бенефицианты системы семейных пособий. Адресность достигается только в отношении одиноких пенсионеров — происходит «накопление» различных видов помощи, что обеспечивает относительно ощутимые ее объемы. Так, например, в год одинокий пенсионер получает по разным основаниям (пенсия, семейное пособие, оплата медицинского страхового полиса, доплаты на пользование электроэнергией, радио и телефоном, а также дотации Красного креста) 564,4 лари, то есть сумму, более или менее сопоставимую с величиной прожиточного минимума (около 100 лари на семью из одного человека в месяц). И таких семей в 2001 г. в Грузии насчитывалось

²⁵ См. Сеницина И., Ярочиньски М., *Бюджетно-налоговая система и государственные финансы Грузии в 1997-1998 гг.*, «Исследования и анализ», № 142, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1999.

38,7 тыс. Семья же из двух (и более) неработающих пенсионеров (или нетрудоспособного, содержащего ребенка) в год получает социальную помощь на сумму 634,3 лари за счет бюджетных средств (в 2000 г. прожиточный минимум на семью из двух человек составлял около 150 лари в месяц). Таких семей было 14,5 тыс.

Таблица 2. Система социальной помощи и социальных льгот, финансируемая за счет средств бюджетов различных уровней по категориям бенефициантов в 2001 г.

Категории бенефициантов помощи	Бюджетные затраты, тыс. лари	Затраты в % к итогу	Число бенефициантов системы, чел./семей	Средние затраты бюджета на 1 бенефицианта, лари в год
Одинокие пенсионеры	2189,5	27,8	38732	565,3
Семьи из двух и более нетрудоспособных	9174,5	11,7	14465	634,3
Дети-сироты	554,8	0,7	1040	535,0
Участники войны	12161,8	15,5	20351	597,6
Инвалиды войны	10556,5	13,4	11766	897,2
Приравненные к инвалидам войны категории	14000,9	17,8	28550	490,4
Персональные пенсионеры	2077,4	2,6	6545	317,4
Лица, пострадавшие от Чернобыльской аварии, и приравненные к ним	510,1	0,6	444/2000	739,1
Лица, репрессированные в годы Советской власти	7419,2	9,4	11460	647,4
Лица, пострадавшие в событиях 9 апреля 1989 г.	101,2	0,1	106/1300	463,6
Семьи пострадавших в событиях 9 апреля 1989 г.	21,3	0,0	25	850,0
Шахтеры	149,6	0,2	800	187,0
Итого	78623,9	100,0	134284/137034	585,5

Источник: данные департамента социальной помощи МТСЗ Грузии (подробнее см. Приложение 1, табл. 2).

Для остальных категорий семей социальная помощь является скорее «символической» и не оказывает существенного воздействия на бюджет семьи. Это прежде всего касается пенсий, как социальных, так и по трудовому стажу, величина которых унифицирована и составляет 14 лари. Пенсии в таком размере получают более 806 тыс. человек, то есть практически все неработающие лица пенсионного возраста. Исключениями являются уже упоминавшиеся категории пенсионеров, получающих повышенные социальные пенсии (участники и инвалиды войны, «чернобыльцы», репрессированные лица). Число таких пенсионеров невелико — около 70 тыс. человек²⁶.

²⁶ Авторы доклада Всемирного банка о бедности в Грузии отмечают, что среди всех категорий получателей «специальных» пенсионных пособий лишь инвалиды (в особенности I и II групп) относятся к числу групп населения, для которых риск попадания в зону бедности существенно выше

Доля социального обеспечения в структуре доходов домашних хозяйств невелика — в 2000 г. она составляла около 8% от общей величины доходов семей. Конечно, для различных типов семей доли отдельных видов доходов формируются по-разному. Вместе с тем, этот средний показатель отражает проживание пенсионера в семье, где его «социальный» доход интегрирован со всеми доходами других членов семьи, в том числе и в натуральной форме (потребление продукции собственного производства), которые составляют до 20% валовых доходов грузинских семей. Характерно, что в условиях ухудшения материального положения населения растет доля «других» денежных доходов (от продажи имущества, от займов и кредитов), составлявшая на середину 2000 г. примерно 18% валовых доходов семей. Важным источником денежных доходов, как свидетельствует статистика обследований домашних хозяйств, остается денежная помощь родственников, в том числе работающих за границей — около 9% денежных доходов семей.

Из Приложения 1 и таблицы 2 видно, что из системы государственной социальной помощи, реализуемой МТЗСЗ, а также из обследований бюджетов домашних хозяйств полностью выпадают беженцы, для которых действует своя, замкнутая система пособий, имеющих, впрочем, также скорее символический характер.

На территории Грузии статус беженца имело в 2000 г. 282 тыс. человек (около 6% населения страны). Их статус и система поддержки определяется особым законодательством, а учет контингента и распределение средств осуществляется специально созданным для этих целей министерством. Величина пособий беженцам не дифференцирована, не зависит от реального материального положения семьи и составляет 14 лари в месяц, однако «организованно поселенным» лицам (42% от общего числа беженцев), компактно проживающим в гостиницах, пансионатах и др. специально выделенных для этого местах (плата за жилье в этом случае не взимается), из величины этого пособия вычитается 3 лари в виде льготного обязательного платежа за потребляемую электроэнергию (на оплату 50 квт-ч. электроэнергии). В случае большего расходования электроэнергии доплата происходит уже по реально действующим тарифам за счет собственных средств беженца. Кроме того, беженцам предоставляются льготы на проезд в метро и в троллейбусе.

В 2000 г. на пособия беженцам из государственного бюджета было израсходовано 41,8 млн. лари (при плане на год — 43,2 млн.), на оплату жилья компактно расселенного контингента — 7,1 млн. лари (на одного беженца, соответственно, приходится около 5 лари в месяц), на льготный проезд на городском транспорте — в совокупности 4,4 млн. лари (соответственно, 1,6 лари в месяц на человека) (см. Приложение 1, табл. 8).

В последнее время в учет беженцев были внесены изменения с целью выявления в общем контингенте категории «наиболее нуждающихся» семей: при учете выделяются матери одиночки, многодетные семьи, одинокие пенсионеры, пенсио-

среднего. Что же касается таких категорий, как ветераны войны или отставники, то для них риск попадания в эту зону заметно ниже, чем для «обычных» пенсионеров (*Georgia: Poverty Update*, p. 29).

неры, воспитывающие ребенка сироту, дети-сироты, многодетные семьи (3 и более детей), инвалиды (утратившие трудоспособность в ходе военных действий), дети-инвалиды, одинокие женщины, потерявшие мужей в войне, имеющие детей до 16 лет (см. Приложение 1, табл. 7). Однако этот шаг не был связан с попыткой дифференцировать предоставляемую помощь, а принадлежность к этим категориям дает право лишь на получение единовременного пособия из средств соответствующего фонда министерства беженцев (объем этого фонда, как правило, невелик и составляет около 50 тыс. лари). Для предоставления единовременной помощи беженцам-инвалидам в министерстве создан соответствующий фонд объемом около 200 тыс. лари. (если сопоставить величину этого фонда со списочным числом инвалидов-беженцев, то в год в среднем на 1 инвалида приходится 13,6 лари). (Подробнее о реформировании системы помощи беженцам см. раздел 2.3.)

Сопоставление представленной выше краткой характеристики существующей в стране зоны бедности и входящих в нее категорий населения и действующей в стране системы социальной помощи позволяет сделать несколько существенных выводов, имеющих значение для реформирования системы социальной защиты.

Во-первых, действующая система помощи далеко не покрывает существующих в стране потребностей во вспомоществовании, и число бенефициантов системы крайне невелико по сравнению с числом реально нуждающихся. За рамками системы остаются некоторые крайне нуждающиеся категории семей, особенно семьи безработных с большим числом детей.

Во-вторых, номенклатура выплачиваемых пособий и предоставляемых льгот крайне невелика. Она была несколько расширена лишь за последние два года, когда были введены пособия для лиц, пострадавших в ходе событий 9 апреля 1989 г., и пособия «чернобыльцам». Однако расширение категорий лиц, получающих пособия, было обусловлено исключительно политическими мотивами и произведено без учета реальной нуждаемости семей.

В-третьих, в действующей системе сделана попытка выделить нетрудоспособные слои населения, на которых сконцентрировано предоставление основных видов помощи и в отношении которых происходит «накопление» отдельных видов помощи (пенсий, социальных пособий, льгот на проезд, пособий в натуральной форме и т.д.). Применительно к этим лицам объемы такой помощи становятся сопоставимыми с прожиточным минимумом.

В-четвертых, в системе помощи значительна роль льгот, предоставляемых населению в натуральной форме (оплата электроэнергии, проезда на транспорте и др.), что является формой скрытого субсидирования производителей данных услуг.

В-пятых, система помощи беженцам, сопоставимая по объему с социальной помощью, предоставляемой остальным слоям населения, действует как изолированная, закрытая, безадресная и не ориентирована на преодоление малообеспеченности в этом социальном слое.

1.4. Проблемы преодоления нарастания задолженности по финансированию «защищенных» статей бюджета

В условиях достаточно узких возможностей финансирования социальных потребностей особую роль играет дисциплина исполнения плановых объемов бюджетного финансирования. При крайней ограниченности бюджетных резервов и сокращении объема иностранной помощи любой, даже относительно небольшой, сбой здесь чреват недофинансированием важных направлений удовлетворения социальных потребностей. Из-за высокой степени нестабильности выполнения бюджетных показателей в течение всего реформенного периода постоянно применяется практика корректировок контрольных цифр бюджета в ходе данного бюджетного года. И если в первые годы стабилизации недовыполнение бюджета по доходам компенсировалось увеличением иностранной помощи, а также доходами от приватизации госсобственности, то в настоящее время финансирование неотложных расходов, в том числе и по основным отраслям социальной сферы, возможно только при прямой секвестрации утвержденного плана расходов.

Корректировка бюджетных показателей в той или иной мере всегда затрагивала «защищенные» статьи бюджета, вызывая накопление задолженностей по текущему финансированию. И если вначале (в 1996-1997 гг.) задолженности по рассматриваемым здесь статьям расходов формировались в основном по финансированию программ в области здравоохранения (государственные трансферты медицинскому фонду), по программам реформы образования, а также по гострансфертам в пенсионный фонд, то в ходе нарастания бюджетного кризиса 1998 г. процесс накопления бюджетных задолженностей по «защищенным» статьям приобрел уже лавинообразный характер, начала расти задолженность государства по денежным выплатам населению — выплате заработной платы, пенсий, социальных пособий. Как уже упоминалось, сформировался механизм скрытого финансирования дефицита государственного бюджета.

Так, например, если по данным местных бюджетов их задолженность на 1 января 1999 г. по заработной плате составляла 20 млн. лари, в том числе заработная плата педагогам — 13,3 млн., то на 1 января 2000 г. она возросла до 30 млн., в том числе в сфере образования — до 17,3 млн. лари.

В силу экономических причин 2000 год стал очень трудным для бюджета в целом и для аккумулирования средств местных бюджетов, в частности, из-за резкого снижения налоговых поступлений в первой половине года и падения объема иностранной помощи более чем в 3,5 раза. О крайней напряженности бюджета в этот период говорит тот факт, что решение о выделении средств для финансирования защищенных статей еженедельно принимала комиссия Минфина (в составе министра, представителей бюджетного департамента и казначейства). Приоритетными направлениями были защищенные статьи бюджета, причем финансирование происходило в следующей последовательности: сначала финансировались расходы на беженцев, потом — пенсионные выплаты и наконец — зарплата учителей. Все остальные плановые расходы организаций финансировались по предварительным за-

явкам, и по каждой из них принималось отдельное решение о сроках и объеме финансирования.

Учитывая сложное положение с исполнением бюджета, в первом полугодии был проведен секвестр расходов и заморожены выплаты заработной платы, что сформировало общий объем текущей задолженности примерно в 100 млн. лари.

В результате бюджетного кризиса общий объем накопленной задолженности бюджета резко возрос: по данным бюджетного департамента Минфина, накопленная внутренняя задолженность государства на начало 2001 г. составляла около 300 млн. лари, в том числе 250 млн. лари по «защищенным» статьям. По данным Минфина, задолженность центрального бюджета по текущему финансированию на 1 января 2001 г. составила 195 млн. лари, в том числе по заработной плате — 54,9 млн. Текущая задолженность центрального бюджета по субсидиям и трансфертам составила соответственно 28,6 и 48,9 млн. лари. При оценке задолженности по заработной плате следует помнить, что с ее появлением возникают и задолженности бюджетных организаций по внесению в государственные фонды начислений на заработную плату. На 1 января 2001 г. только по организациям центрального бюджета объем этой задолженности составлял 15,9 млн. лари, что автоматически снижало доходы этих фондов и, следовательно, формировало задолженности по платежам их систем.

Текущая задолженность центрального бюджета на 1 января 2001 г. по министерству образования составила 7,5 млн. лари (в том числе 3,1 млн. по заработной плате), по министерству беженцев — 15,2 млн., по МТЗСЗ — 45,7 млн., в том числе 34,5 млн. лари — по субсидиям и трансфертам и 10 млн. лари — по финансированию комплексных программ.

Накопленная задолженность по местным бюджетам достигла 80 млн. лари, (из которых примерно 12-14 млн. было накоплено за счет текущих — примерно двухмесячных — задержек заработной платы в 2000 г.), в том числе в конце 2000 г. совокупная задолженность по заработной плате в местных бюджетах составляла уже около 40 млн. лари, поскольку наиболее «уязвимые» для местных бюджетов сферы — образование и здравоохранение — в этом году были профинансированы лишь на 88% и 77% плана соответственно. Сумма задолженности по заработной плате в 2000 г. соответствовала примерно 16% величины расходов местных бюджетов в том же году и значительно превышала совокупный объем трансфертов из госбюджета в этом году (27,8 млн. лари).

Накопленная (с 1997 г.) задолженность по ГФСМС составила на начало 2001 г. 87 млн. лари, задолженность по пенсиям силовым структурам — 10-13 млн. лари, общая задолженность по семейным пособиям — 12 млн. лари, задолженность перед медкомпанией (трансферт + программы) — 25-28 млн. лари; 7 млн. лари достигла задолженность по выплате пособий беженцам (основной объем накоплен в 1998 г.). Кроме этого, на начало 2001 г. существовала задолженность по программам помощи инвалидам — около 1 млн. лари, по расходам Минобороны на питание личного состава — около 7 млн. лари. Задолженность по трансфертам и субсидиям из центрального бюджета достигла 77,5 млн. лари (в том числе 37,5% — задол-

женность по социальным статьям). Излишне говорить о негативном воздействии этих задолженностей на формирование общественно-политического климата на местах.

Планировалось, что задолженность по заработной плате будет погашаться в 2001 г. лишь частично — и только по заработной плате педагогов — в размере 12-14 млн. лари в счет накопленной в 2000 г. задолженности. Мало результативными оказались и попытки решить проблему задолженности в 2001 г. с помощью увеличения объема трансфертов районам — в силу того, что бюджетный план, как и в прошлые годы, оказался в значительной степени невыполненным.

И хотя в 2001 г. приоритет защищенных статей был выражен в большей степени, объем невыполнения центрального бюджета (около 17% расходной части), государственного бюджета (13,6% расходов) и значительное невыполнение доходной части по местным бюджетам не позволяют говорить о «прорыве» в решении проблемы задолженности. В начале 2001 г. предполагалось резко увеличить трансферт местным бюджетам (к первоначально планировавшимся 35 млн. лари предполагалось добавить еще 25 млн. лари, которые должны были быть получены от приватизации двух крупнейших компаний в секторе телекоммуникаций). Однако в связи с тем, что приватизация проведена не была, из планировавшихся к перечислению 60 млн. лари реально, по расчетам Минфина, будет выделено 42,9 млн. лари (в том числе на сферу образования — 31,2 млн.). И несмотря на то, что реальное (целевое) увеличение объема трансфертов должно составить в 2001 г. примерно 15 млн. лари, по расчетам Минфина, из совокупной задолженности по заработной плате в 2001 г. удастся погасить лишь 9 млн. лари, в том числе 7 млн. лари — по местным бюджетам и около 2 млн. лари — по центральному бюджету. При корректировке плана 2001 г. задолженностей — из первоначально предполагавшихся к погашению 75 млн. — в плане осталось 27 млн. лари²⁷.

Вместе с тем, в июле-августе 2001 г. было погашено: 27 млн. лари из задолженности пенсионерам; 3,5 млн. лари задолженностей по пособиям беженцам; 6 млн. лари по семейным пособиям (осталось погасить 2 млн. лари).

В конце 2001 г. стало ясно, что не будет выполнен и скорректированный план 2001 г.; наоборот, возникает новая текущая задолженность по заработной плате, в том числе 8-10 млн. лари по зарплате из центрального бюджета и 15-30 млн. лари — по местным бюджетам.

Понятно, что в общем виде основным источником формирования задолженностей следует признать нереалистичное бюджетное планирование. Однако для целей настоящего исследования целесообразно было бы показать конкретные механизмы накопления задолженностей при финансировании отраслей социальной

²⁷ Предполагалось, что в 2001 г. задолженность по заработной плате должна была погашаться, кроме этого, только в случае увольнения из бюджетной сферы (а в ней занятость должна была сократиться на 10%); в совокупности это составляло 15-20 млн. лари. Однако этого не произошло, и зачастую увольнения из бюджетного сектора осуществлялись без выплаты полагающихся по закону компенсаций.

сферы. И здесь следовало бы, на наш взгляд, обратить внимание на процессы, происходящие в местных (районных) бюджетах и на дисциплину государственных трансфертов местным бюджетам (формирующие основную массу задолженности по заработной плате работникам бюджетного сектора и по выплате социальных пособий), а также на ситуацию, складывающуюся в сфере аккумулирования доходов социальных фондов, включая направляемые в них государственные трансферты, и в финансировании медицинского обслуживания населения.

1.4.1. Проблемы формирования и погашения задолженностей по заработной плате в бюджетном секторе

Уже в 1997 г. проблема задолженности по выплате заработной платы приобрела острое политическое звучание, особенно в сфере народного образования и отчасти в здравоохранении. А в 1998 г. в связи с нарастанием бюджетного кризиса эта задолженность возросла до 90 млн. лари, составив почти две трети от общей суммы бюджетной задолженности (140 млн. лари). Задолженности по заработной плате формировались и в других отраслях бюджетного сектора, хотя и в меньших масштабах.

Здесь следует остановиться на механизме возникновения такой задолженности, поскольку и в последующие годы ситуация в этой сфере усугублялась в связи с действием подобного механизма. Суть проблемы состоит в том, что основной объем задолженности в 1997 г. сформировался в серьезных масштабах именно на уровне районных бюджетов и поначалу не вызывал серьезной обеспокоенности центральных финансовых ведомств, поскольку по центральному бюджету серьезных задолженностей не сформировалось.

Первоначально (в 1997 г.) накопление задолженностей по заработной плате педагогам в Минфине Грузии связывали с неудовлетворительным качеством планирования местных бюджетов и государственных трансфертов, в ходе которого не были учтены переходящие остатки задолженности, погашение которых не было предусмотрено при планировании районных бюджетов и государственных трансфертов в 1997 г. Не последнюю роль сыграло также и невыполнение доходных поступлений в местные бюджеты в связи с низкой собираемостью местных налогов.

Однако дело не только в этом. Формирование задолженности (в относительно небольших масштабах) тогда было заложено самим объемом трансферта, величина которого рассчитывалась на основе планировавшегося Министерством образования РГ сокращения численности занятых в этой сфере (в рамках мероприятий по реформированию этой сферы и рационализации бюджетных расходов на ее содержание). Однако на местах планируемого сокращения не произошло, и инициированная министерством аттестация работников не принесла существенного сокращения штатов системы народного образования. В результате в ранее бездефицитных районных бюджетах сформировался механизм накопления задолженности, который стал своеобразным способом балансирования возникающей разницы между доходами и расходами этих бюджетов. Источником формирования задолженностей в

местных бюджетах стала, таким образом, нескоординированность действий центральных ведомств и реальных процессов в районах, а конкретным механизмом этой нескоординированности стали государственные трансферты, слабо учитывающие положение на местах.

Воспроизведение действия этого механизма в последующие годы было связано с характером взаимодействия центрального и местных бюджетов. Такое взаимодействие осуществляется по двум направлениям: по формально-нормативному определению величины трансферта, а также по законодательно устанавливаемому порядку распределения налогов, формирующих местные бюджеты.²⁸ Однако на практике в условиях дефицита средств на трансферты районам их объемы нередко определяются произвольно, без учета конкретных местных потребностей (обязательных расходов) и величины собственных доходов местного бюджета.²⁹

Поскольку расходы на образование, осуществляемые на районном уровне, существенно превышают объем государственных трансфертов (в 1998 г. общая сумма трансфертов составляла 44,3% от всех расходов на образование, в 1999 г. — около трети), постольку основная часть расходов на эту сферу осуществляется за счет собственных доходов местных бюджетов. Доля этих расходов в общем объеме расходов местных бюджетов составляла в 1998 г. 29%, в 1999 г. — 28,2%.

Вместе с тем, в части расходования средств местные бюджеты достаточно независимы (на центральном уровне министерство не утверждает расходы, а лишь принимает их к сведению) и мало прозрачны для центрального звена. И хотя целевое назначение трансферта законодательно определено, и даже с разбивкой по направлениям финансирования социальных нужд (включая финансирование сферы образования и семейной помощи, определение состава «защищенных статей» отдано на усмотрение местных законодательных органов. И хотя было принято решение, что Контрольная палата Грузии должна была разработать механизм по контролю за исполнением местных бюджетов, такого механизма до сих пор так и не создано. До настоящего времени Контрольная палата в состоянии контролировать только источники доходов местных бюджетов и величину трансферта³⁰.

Минфин также не контролирует исполнение финансирования по отдельным статьям расходов бюджетов, в том числе расходование средств государственного

²⁸ Законодательством установлены следующие нормативы распределения средств между центральным и местными бюджетами: в местные бюджеты целиком поступают, так же как и ранее, местные налоги, а поступления от налога на прибыль и подоходного налога делятся между ними в пропорции 60:40 (в Тбилиси 85% остается в городе, в Аджарии 95% остается на территории автономии).

²⁹ Объемы трансфертов никак не привязаны к четкой формуле потребностей. До сих пор все попытки разработать методiku определения их величины с помощью экспертов международных организаций оказывались безуспешными, поскольку предлагавшаяся система расчетов оказывалась слишком сложной для ее применения Минфином на практике.

³⁰ *Baseline Assessment for Georgia Local Government Program*, Prepared for Georgia Local Government Reform Initiative, U.S. Agency for International Development, Georgia by the Urban Institute, Washington D.C., March 2001.

трансферта; приоритетным является лишь балансирование в целом по данному районному бюджету, для чего и используются средства трансферта. Это позволяет расходовать средства на местах произвольно и не «расписывать» их целевым назначением по каждой из статей социального характера. Это воспроизводит механизм, в соответствии с которым на центральном уровне трудно проконтролировать направление финансовых ресурсов района (и трансферта) на выплаты заработной платы бюджетным организациям в район, в частности преподавателям общеобразовательных школ.

Дополнительным «стимулом» к нецелевому расходованию средств на местном уровне является то, что местные органы власти непосредственно отвечают за финансирование лишь коммунально-бытовых расходов сети образования, тогда как величина заработной платы, тарифные сетки и штатное расписание в организациях «защищенных секторов» определяются соответствующими министерствами (причем в соответствии с нормативами, утвержденными еще Минфином СССР), поскольку объекты сферы здравоохранения, медицинского обслуживания и социальной сферы находятся в двойном подчинении (местной исполнительной власти и соответствующего министерства³¹).

Случаи нецелевого использования финансовых средств местными бюджетами на практике не единичны. По данным доклада ПРООН, в некоторых районах общеобразовательных школ достигает лишь 15% запланированных к освоению средств³² (повторим, что при этом в целом районный бюджет оказывается в целом сбалансированным по расходам и доходам).

Законодательная неурегулированность взаимоотношений двух бюджетных уровней и ответственности этих бюджетов за финансирование реализации конкретных задач становится, таким образом, источником постоянного накопления отложенных задолженностей на местном уровне. А поскольку местные бюджеты по закону не могут быть дефицитными и не могут израсходовать средств больше, чем они получают от собственных доходов и государственного трансферта, то невыполнение планов по финансированию отдельных статей в них никак не отражается на их состоянии, а накопление задолженностей в них прямо ведет к неконтролируемому Минфином росту государственной внутренней задолженности.

Отсутствие прямой ответственности бюджетов, так же как и центральных органов, за целевое использование собственных средств и трансферта на цели финансирования народного образования объясняет нежелание местных органов власти проводить реформу системы образования и удешевить ее для государственного бюджета в целом. «Цена» этой системы в принципе не имеет большого значения для местных бюджетов, и забота о состоянии сети и работающего в ней персонала лишь формально находится на их балансе. Эта ситуация усугубляется хроническим невыполнением плана по трансфертам местным бюджетам (см. Приложение 1,

³¹ Местные органы власти могут лишь предлагать кандидатов на должность директора школы и главного врача, а сами назначения производятся соответствующими министерствами.

³² *Human Development Report Georgia 1999*, UNDP, Tbilisi, 1999.

табл. 6), которое стабильно составляет от четверти до трети объема трансферта и от 3% до 3,5% доходов местных бюджетов. И хотя одним из целевых назначений трансферта является финансирование социальной помощи (семейных пособий) местными бюджетами, в 1999 г. эта часть трансферта была профинансирована лишь на 35%, что и вызвало серьезные задержки в выплатах этой помощи. Однако целевое выделение трансферта (за счет дополнительно выделенных средств Европейским Союзом) на финансирование этих выплат позволило быстро справиться в эти дни задолженностями, и в течение 2000-2001 гг. эти задолженности были в основном погашены. Из накопленной задолженности по этой статье остались лишь задолженности 1998 г.

Таким образом, механизмом накопления и воспроизведения задолженностей местных бюджетов по зарплате работникам бюджетного сектора, по другим платежам социального характера стала непрозрачность расходов местных бюджетов (при крайней ограниченности источников пополнения собственных доходов), а также хроническое невыполнение планов по выделению государственных трансфертов.

1.4.2. Причины формирования задолженности и объемы по социальным платежам ГФСМС

Условия и направления реформирования системы пенсионного обеспечения населения определяются финансовым состоянием ГФСМС и перспективами его стабилизации. Как уже упоминалось, на начало 2000 г. накопленная с 1997 г. задолженность ГФСМС по выплатам трудовых пенсий населению составила 87 млн. лари; задолженность по пенсиям силовым структурам — 10-13 млн. лари; накапливались задолженности по выплатам социальной помощи и другим видам денежных выплат населению, которые Фонд осуществляет помимо реализации системы PAYG. Нехватка средств в ГФСМС связана с недополучением взносов в Фонд от предприятий и организаций, а также с недостаточным, по сравнению с планом, объемом государственного трансферта (на финансирование социальных пенсий и других выплат, которые осуществляются фондом, но не входят в систему PAYG).

Дефицитность системы PAYG обусловлена, таким образом, общим невысоким уровнем дисциплины и планирования поступления налоговых сборов в стране, нестабильностью финансового положения основной массы налогоплательщиков, сохранением значительного числа плательщиков системы, не охваченного налоговым учетом, особенно среди мелких производителей и лиц, занимающихся индивидуальной деятельностью (самозанятых). Кроме того, следует учитывать, что высокий уровень налогообложения фонда заработной платы (33% в совокупности по всем социальным фондам) значительно удорожает для работодателя использование легальной рабочей силы, что является одним из основных факторов сохранения высокой нелегальной занятости. Среди факторов дефицитности следует назвать также законодательные пробелы в определении обязанностей перед Фондом сельского населения, и некоторые другие факторы.

Для того, чтобы определить наиболее рациональные направления укрепления финансового положения системы PAYG, рассмотрим действие наиболее значимых из перечисленных выше факторов.

Так, состояние финансового хозяйства Фонда в течение последних четырех лет дважды дестабилизировалось в связи с проведением организационных изменений в аккумулировании доходов Фонда. Резкий рост задолженностей по выплатам пенсий на рубеже 1997-1998 гг. был связан с передачей (с 25 июня 1998 г.) функций сбора взносов в этот фонд Государственной налоговой службе (ГНС). Эти изменения в организации аккумулирования средств Фонда были продиктованы желанием сэкономить на организационных расходах ГФСМС. Однако на практике это мероприятие вылилось в кризис финансового состояния Фонда, последствия которого сказываются до настоящего времени.

Задолженности по выплате пенсий начали лавинообразно накапливаться в 1998 г., когда план по аккумулированию средств был выполнен лишь на 71% (причем если в первом полугодии недовыполнение составило 6 млн. лари, то во втором — уже 28 млн.). Это было связано с неподготовленностью служб ГНС к сбору этих налогов. Так, из охваченной этими отчислениями налоговой базы на практике взносы в систему поступали, по данным ГФСМС, лишь от 74% плательщиков. Кроме того, ГНС не в полной мере владела данными о потенциальных плательщиках системы.

В последующие годы положение со сбором социальных взносов, несколько стабилизировалось. Так, в 1999 г. план сбора взносов был выполнен на 87,9%, а в 2000 г. собственные доходы фонда составили 98,1% от плана, скорректированного в середине года³³; вместе с тем, в 2000 г. новый «сбой» в собственных доходах фонда был связан с расформированием ГНС и образованием Министерства налоговых поступлений (в феврале 2000 г.). И хотя последствия этой перестройки по текущему финансированию были в основном компенсированы до конца года, старые задолженности Фонда покрыты не были: по оценке ГФСМС, на середину 2000 г. совокупная накопленная задолженность налогоплательщиков по этим взносам составила 120 млн. лари.

Неустойчивое финансовое состояние налогоплательщиков – хозяйственных организаций является постоянно действующим источником нарастания задолженности этих организаций по платежам в ГФСМС. Немаловажным фактором нарастания дефицитности собственных средств фонда для выплаты трудовых пенсий является рост задолженностей по выплатам заработной платы по бюджетному сектору, по-

³³ При оценке этого высокого показателя выполнения особое внимание следует обратить на тот факт, что он свидетельствует лишь о выполнении скорректированного плана. Проведенная в середине 2000 г. корректировка была связана с развертыванием финансового кризиса и оказалась довольно значительной: объемы доходов только по центральному бюджету в ходе этой корректировки были снижены почти на четверть. Поэтому даже формальное выполнение этого показателя не обеспечило финансирования планового объема потребностей и позволило обеспечить лишь текущее финансирование в конце года, но не погашение задолженностей, накопленных в начале 2000 года.

сколькx эти платежи взимаются с фонда заработной платы. Характерно, что накопленные задолженности по заработной плате все же погашаются в большей мере, чем задолженность по начислениям на заработную плату (от работодателя). Статистически это выражается в накоплении задолженностей по взносам организаций местного подчинения (см. Приложение 1, табл. 4 и 5). В результате возникает долговременная накопленная задолженность бюджета перед ГФСМС, которая порождает задержки в выплатах пенсионных пособий.

Недобор взносов для пенсионного обеспечения был связан в период после передачи функций сбора взносов в ГНС также с различной приоритетностью отдельных видов налогов для этой организации и с практикой зачета сумм, внесенных в рамках социального страхования, в другие налоги (на уровне отдельных организаций). Кроме того, по закону 3% от собранных сумм остаются в министерстве доходов и формируют фонд стимулирования, который распределяется между Минэкономики, Минфинном и министерством юстиции. В этот фонд включается также процент от штрафов по задолженности, которые удается взыскать. Таким образом, в формировании средств фонда изначально заложен 3%-ный дефицит.

Для оценки возможных источников финансирования системы социального обеспечения рассмотрим состояние поступлений налогов в социальные фонды, которое определяется общим состоянием дисциплины налоговых платежей в стране³⁴. По данным Министерства доходов Грузии, общий объем накопленной налоговой задолженности составляет 882 млн. лари, что сопоставимо с годовым объемом центрального бюджета страны³⁵. причем эти объемы имеют четко выраженную тенденцию к увеличению. Только за 9 месяцев 2001 г. они увеличились на 80 млн. лари.

Ситуация с платежами в социальные фонды складывается несколько более благоприятно, поскольку, в отличие от предыдущих периодов, дисциплина платежей в социальные фонды выше, чем в среднем по другим налогам. Чистая задолженность по платежам в ГФСМС составляла по состоянию на 9 месяцев 2001 г. 66 млн. лари (на начало 2000 года — 57 млн.), а с учетом пени и штрафов объем накопленной

³⁴ Подробнее о дисциплине налоговых платежей в Грузии см.: Сеницина И., Яровичински М., *Ук. соч.*, с. 12-20.

³⁵ Основной причиной низкой налоговой дисциплины является недейственность штрафных санкций: даже наложение штрафов и пени не пугает предприятия, поскольку отсутствует возможность изъятия задолженности с помощью продажи части (или всего) имущества. Одна из существенных причин заложена в законе «О реструктуризации задолженности» от 1999 г., который позволяет предприятиям не бояться задолженностей; кроме того, закон о банкротствах (ныне не действующий) предусматривал крайне сложную процедуру начала банкротства (для отмены процедуры достаточно было даже небольшого погашения задолженности). По сути, этот закон был ориентирован не на оздоровление через банкротство, а на попытки оздоровить существующее предприятие в его современном состоянии. Подобная ситуация сохраняется уже в течение нескольких лет, и объем накопленной и давно просроченной задолженности огромен: на 1 сентября 2001 г. чистые бюджетные недоимки составляли 322 млн. лари, а с учетом пени и штрафов — 742 млн. лари.

задолженности составлял 139 млн. лари. Такая ситуация связана с тем, что этим платежам уделяется в настоящее время особое внимание (см. таблицы 4 и 5 Приложения 1).

Источниками повышения доходов ГФСМС являются, таким образом, повышение налоговой дисциплины хозяйственных организаций и снижение задолженности по начислениям на заработную плату в бюджетных организациях местного подчинения.

Помимо этого, конечно, существует и такой источник, как расширение налоговой базы за счет, во-первых, снижения теневой занятости и, во-вторых, лучшего охвата категорий населения, занятого в сельском хозяйстве.

В первом случае речь идет о создании стимулов для работодателя по легализации трудовых отношений с используемыми им наемными работниками. Здесь возможны два подхода к решению этой проблемы. Часто среди хозяйственных работников можно столкнуться с точкой зрения о необходимости существенного снижения ставок отчислений в социальные фонды с целью снижения стоимости легальной рабочей силы для работодателя и стимулирования легализации трудовых отношений. При всей внешней привлекательности этого пути с точки зрения финансового наполнения социальных фондов такой подход в современных условиях вряд ли обоснован.

Для того, чтобы снижение ставки стимулировало для работодателя легализацию занятости, ставка отчислений должна быть снижена существенно, а не на несколько процентных пунктов, иначе ее снижение не даст ощутимого удешевления легальной рабочей силы и не приблизит ее по стоимости к нелегальной. Однако нелегальная занятость в основном характерна для мелкого и среднего бизнеса, а не для крупного производства. Основной же объем платежей в систему социального страхования вносят крупные налогоплательщики, где теневая занятость и теневая оплата труда невелики. Так, крупные налогоплательщики дают более 40% налоговых доходов, а один лишь Тбилиси — около 30% налоговых поступлений. При снижении ставки общий объем взносов от крупных налогоплательщиков сильно упадет, а мелкие плательщики в краткосрочный период вряд ли смогут обеспечить такой рост поступлений, который компенсировал бы это падение. Поэтому такая мера могла бы стимулировать новый финансовый кризис системы PAYG.

С целью увеличения объема средств, аккумулируемых в ГФСМС, с 15 августа 2000 г. был введен новый порядок отчисления в этот фонд платежей с низких заработных плат (до 60 лари), с которых теперь взимается фиксированная ставка налога — 16 лари вместо 27%. Помимо этого, сохраняются изъятия в другие социальные фонды. Сначала этот порядок был применен к хозяйственным организациям, а конце 2000 г. был распространен и на бюджетный сектор.

Предполагается, что эта мера будет также стимулировать сокращение малооплачиваемой занятости, поскольку работодатель будет вынужден для компенсации увеличения доли социальных отчислений либо снизить заработную плату работникам, либо пойти на более высокие издержки, оставив ее без изменения, либо повысить ее до порога в 60 лари и вносить социальные взносы в прежнем объеме.

По оценкам Миндоходов, спустя почти год после введения этой системы изменение порядка отчислений в ГФСМС от низких заработных плат не привело к существенным изменениям в финансовом положении Фонда: объем отчислений хозяйственных организаций существенно не возрос. Сказывается, очевидно, тот факт, что основная масса заработных плат в этих организациях несколько выше порогового уровня, а там, где она ниже (на мелких предприятиях) эта мера, возможно, стимулировала некоторое повышение заработной платы при небольшом сокращении численности занятых. Однако, как уже упоминалось, не эти предприятия дают основной объем поступлений по платежам в ГФСМС.

В бюджетном же секторе, на который были распространены эти правила и в котором заработная плата в среднем невысока, произошло увеличение начислений на заработную плату, и начала возрастать задолженность по внесению этих платежей в бюджет³⁶. Таким образом, в результате увеличения начислений в бюджетном секторе произошло перераспределение бюджетных средств на выплату пенсий при одновременном снижении объема средств, которые можно было бы истратить на другие нужды (в том числе и нестраховые), и некотором увеличении общего объема внутренней задолженности бюджета.

Важными потенциальными источниками пополнения собственных доходов Фонда, на наш взгляд, являются совершенствование учета налогооблагаемой базы, и прежде всего выявление теневых доходов лиц, относящих себя к категории самозанятых, а также законодательное урегулирование вопроса о финансировании пенсионного обеспечения крестьян.

Что касается самозанятых, то по действующему законодательству они производят отчисления в Фонд с декларируемого ими дохода (примерно в том же объеме, что и отчисления от заработной платы лиц наемного труда). По данным Миндоходов, численность таких физических лиц, зарегистрированных на 1 января 2000 г., составляла 96 тыс. человек. Если сопоставить эти данные с данными обследований домашних хозяйств, в соответствии с которыми численность самозанятых в Грузии превышает 1,3 млн. человек, и вычесть из этого числа крестьян, которые по этим обследованиям относятся к самозанятым (86% от этого числа), то окажется, что вне сельского хозяйства работает еще более 86 тыс. человек, не зарегистрированных в системе в качестве плательщиков взносов в Фонд. Кроме того, необходимо учесть также частые случаи занижения уровня доходов, от которых вносятся взно-

³⁶ В бюджетном секторе страны занято около 300 тыс. человек. Если из этого числа вычесть категории занятых, которые получают повышенную заработную плату (Минобороны, полиция, налоговые органы и др.), то останется 200 тыс., у которых средняя заработная плата не превышает 50 лари, причем свыше 60 лари здесь получает не более 10% занятых. Таким образом, для большей части бюджетных организаций такая практика означала увеличение ставки отчислений в пенсионный фонд на несколько процентов. А если учесть, что при недоборе доходов бюджета сильно страдают статьи оплаты труда в бюджетном секторе, то вряд ли эта мера может быть признана эффективной с точки зрения пополнения пенсионного фонда. Кроме того, опыт 2000 г. показал, что даже при выплаченной заработной плате в бюджетном секторе накапливаются задолженности по внесению социальных налогов.

сы, и наличие недоимок в выплатах (хотя по зарегистрированным в системе плательщикам задолженность невелика).

Еще более крупным потенциальным источником пополнения средств Фонда является урегулирование вопроса о взносах крестьян, владеющих земельными наделами. Согласно действующему закону о занятости, крестьяне, имеющие 1 га земли, являются занятыми³⁷ и не должны получать пенсию. Однако на практике этот закон не работает, и крестьяне пенсию получают. Вместе с тем в пенсионную систему эта категория занятых взносов не делает, за исключением фермеров, использующих наемную рабочую силу, но и при этом размер взносов часто, по оценке Миндоходов, оказывается заниженным. Эта категория налогоплательщиков пока, по признанию работников самого министерства, пока в должной мере не является сферой их интересов и в достаточной степени не охвачена.

Существенные проблемы в текущее финансирование обязательств Фонда вносят сбои в выделении государственных трансфертов на выполнение фондом обязательств, не связанных с аккумулируемыми им средствами системы PAYG. Речь идет о финансировании социальных пенсий, пенсий льготным категориям (летчикам и шахтерам), различных видов пособий и др. Из-за постоянной нестабильности бюджетной ситуации величины трансфертов из года в год формируются на уровне ниже плана.

Наиболее ярко это проявилось в ходе бюджетного кризиса 2000 г., когда за 6 месяцев гострансферты ГФСМС были выделены лишь в объеме 56% от планового уровня (например, в январе — 0%, в июне — 15% от плана). И хотя во втором полугодии произошло постепенное увеличение выделяемых средств, в целом за год их объем, согласно данным об исполнении бюджета, достиг лишь 53% от плана. В 2001 г. с формальной точки зрения задолженность по величине гострансферта отсутствует, однако, по оценке руководства ГФСМС, для выполнения плана по гострансферту часть средств (около 20 млн. лари) изымается из пенсионных взносов и передается Фонду в качестве трансферта, что нарушает текущее финансирование пенсионных обязательств Фонда.

Приведенные данные о дисциплине платежей в ГФСМС, государственных трансфертах и источниках недополучения средств во многом объясняют постоянно сохраняющуюся задолженность Фонда по платежам населению. При этом, несмотря на то, что финансовая ситуация в Фонде в 2001 г. складывалась более благоприятно, чем в 2000 г., объем накопленной задолженности по пенсионному обеспечению граждан существенно снизить не удалось.

Ход накопления и погашения этих задолженностей выглядел следующим образом. К накопившимся в предшествующие годы задолженностям по пенсионным выплатам (77 млн. лари) в I полугодии 2000 г. прибавилось еще 22 млн. лари. При минимальной стабилизации ситуации с поступлениями в августе 2000 г. было принято решение погасить эти «новые» задолженности по пенсиям и выплачивать в

³⁷ Это положение было исключено в новом законе о занятости, который вступит в силу с 1 января 2002 г.

срок текущие. Более старую задолженность было решено «заморозить». Однако поддерживать дисциплину текущего финансирования удавалось недолго, и накопившуюся в 2000 г. задолженность погасить практически не удалось.

Уже в первом квартале 2001 г. произошел сбой в аккумулировании платежей в Фонд, и задолженности по выплатам пенсий снова начали нарастать. За 9 месяцев 2001 г. накопились новые задолженности по текущим выплатам в объеме 10 млн. лари, которые добавились к непогашенным задолженностям прошлых лет (90 млн.), то есть совокупный объем накопленной задолженности составил около 100 млн. лари. Для справки отметим, что эта сумма эквивалентна примерно восьмимесячному объему расходов фонда. Итак, как было показано выше, источников для резкого увеличения (или даже просто стабильного пополнения) фонда и, следовательно, для погашения задолженностей по пенсионным выплатам ГФСМС пока не просматривается. Кроме того, в последние месяцы 2001 г. сохранялись задержки (примерно двухмесячные) в текущем финансировании пенсионного обеспечения. Это ставит под вопрос не только возможность в обозримой перспективе добиться существенного перелома в положении, создавшемся в этой сфере, но и перспективы выполнения заложенного в плане на 2001 г. погашения 20-25 млн. лари задолженности, накопленной в 2000 г. Вместе с тем, в 2001 г. ГФСМС удалось погасить задолженности прошлых лет по выплатам семейных пособий³⁸.

Рассматривая источники накопления задолженностей в системе социального обеспечения, мы пытались показать, что ее нестабильность — это отражение нестабильности бюджетной системы страны в целом и что механизмы воспроизведения этой нестабильности во всех своих чертах сохраняются. В этой ситуации с большой степенью осторожности следует оценивать предполагаемую передачу функций сбора всех социальных взносов аппарату ГФСМС, тем более, что ранее существовавший для этого в Фонде аппарат и навыки во многом утрачены и всю систему придется создавать заново. Попытки форсировать эти изменения не только не укрепят финансовое положение системы, но, скорее всего, спровоцируют новый сбой в аккумулировании доходов фонда, что лишь усугубит ситуацию и может резко ухудшить условия для реформирования системы в будущем. В силу напряженности бюджета Минфин пока не склонен всерьез рассматривать возможность финансирования (хотя бы в усеченном виде) ни предлагавшейся в конце 2000 г. пенсионным фондом программы дифференциации пенсий, ни перехода к трехуровневой системе пенсионного обеспечения³⁹.

³⁸ К настоящему времени остались непогашенными только задолженности 1998 г. (около 2 млн. лари). Однако при оценке этого следует иметь в виду, что дополнительные средства на эти цели были выделены из грантов Европейского союза.

³⁹ Многочисленные интервью в Минфине Грузии в октябре 2000 г., а также интервью с заместителем начальника бюджетного департамента министерства Л. Чрделели в октябре 2001 г.

1.4.3. Задолженность по финансированию медицинских страховых и профилактических программ

Резко негативную общественную оценку вызывает состояние системы медицинского обслуживания населения. Часто среди неспециалистов можно услышать мнение, что резкое снижение объема и качества медицинских услуг, практически повсеместная платность тех услуг, которые должны по закону предоставляться населению бесплатно, связаны с внедряемой с 1995 г. реформой. Главной причиной удручающего состояния этой сферы и практически полной дискредитации идеи реформы, на наш взгляд, является хроническое недофинансирование этой сферы и непоследовательность внедрения отдельных элементов задуманной реформы⁴⁰.

Хронический фискальный кризис лишь подчеркнул непродуманность направлений реформы в здравоохранении — нестыковку концепции реформы с существующей социально-экономической средой, с законодательными нормами, с психологией населения и его денежными ресурсами, а самое главное, с финансовыми возможностями страны. Изначально предполагалось, что реформа здравоохранения будет пользоваться широкой бюджетной поддержкой. С другой стороны, основной идеей и стимулом для ее начала было сокращение бюджетных затрат на здравоохранение. Справедливые в своей основе намерения немедленно вступили в острое противоречие с возможностями страны обеспечить финансирование даже «урезанного» объема медицинских услуг. Проблема, очевидно, состоит в том, что реформа здравоохранения была начата по сути одновременно с началом рыночных преобразований, то есть по существу в условиях, когда говорить о сколько-нибудь серьезной финансовой и бюджетной стабильности в Грузии было преждевременно.

В условиях развала советской системы здравоохранения концепция реформы предусматривала, что значительную часть финансирования системы возьмет на себя центральный бюджет (гострансферт на реализацию страховых, профилактических и других программ), средства которого будут дополнять взносы, аккумулируемые Фондом медицинского страхования (впоследствии страховой компанией) за счет отчислений хозяйственных организаций (3%) и граждан (1%) для финансирования программ обязательного медицинского страхования. В финансирование системы были включены также районные бюджеты, финансирующие муниципальные программы в рамках установленного минимума в 2,5 лари на душу населения.

В течение всего реформенного периода дисциплина налоговых платежей на нужды медицинского страхования была невысокой, поскольку эти виды сборов не были для налоговых служб приоритетными. По данным страховой компании, совокупный недобор страховых сборов (3%+1%) за 1995-1999 гг. составил 13906 тыс. лари, или 20,8% от планового сбора средств за тот же период (66963 тыс. лари). В

⁴⁰ Описание концепции реформы в сфере здравоохранения и базовой схемы финансирования новой системы см.: Синицина И., *Ук. соч.*, а также Синицина И., *Фискальная политика и организация сферы государственных финансов Грузии*, «Исследования и анализ», № 110, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1997, с. 28-30; Синицина И., Яровичински М., *Ук. соч.*, с. 31-33.

1999 г. собственные доходы Государственной медицинской компании (ГМК) фактически составили 16,1 млн. лари, то есть были профинансированы на 67,1% от плана (24 млн. лари). В 2000 г., согласно данным об исполнении госбюджета, объем аккумулирования средств медицинской компанией в основном соответствовал скорректированному плану. По данным Миндоходов (см. Приложение 1, табл. 4 и 5), за 9 месяцев 2001 г. положение со сбором налогов для финансирования медицинской страховой компании складывалось хуже, чем в других социальных фондах (88% от плана).

Однако в еще большей мере, нежели недобор страховых сборов, дестабилизирует ситуацию в отрасли низкая дисциплина выделения государственных трансфертов. Накопление задолженности по трансфертам идет с 1994 г., и за этот период (до 1999 г. включительно) составило 57254,6 тыс. лари при плановом объеме трансфертов за этот период 123971,2 тыс. лари (т.е. 46,2% от планового уровня). В 1999 г. объем бюджетного трансферта в компанию был профинансирован лишь на 45,5%, в том числе страховые программы — на 64% плановой величины трансферта, профилактические — на 24,4%, а остальные программы — на 41%.

В 2000 г., по данным об исполнении госбюджета, госфинансирование профилактических программ составило лишь 52% от плана (при этом все средства пошли на ликвидацию последствий стихийных бедствий, тогда как по остальным профилактическим программам финансирования не было вовсе); по государственному трансферту медицинской компании (на страховые лечебные программы) было выделено лишь 66% от плановых средств (при этом необходимо помнить, что план был скорректирован). В результате практически ни по одной из программ объем госфинансирования не достигал плана. Особенно значительные задолженности сформировались по финансированию программ медицинского обслуживания детей до 3-х лет, по программам обслуживания беременных женщин, по программам медицинской помощи детям до 16 лет в сельской местности и в высокогорных районах, а также помощи пожилым лицам.

Следствием недофинансирования программ становятся задолженности медицинских учреждений по уже предоставленным населению услугам, по коммунальным платежам медицинских учреждений и т.д. В связи с этим со стороны МТЗСЗ и медицинской компании появляются предложения произвести налоговый взаимозачет задолженностей медицинских учреждений в счет погашения задолженности по бюджетному финансированию.

Из приведенных выше показателей следует, что на практике на протяжении всех реформенных лет отрасль испытывала хроническое недофинансирование, и фактически система, имея формально страховой характер, работала без гарантий получения средств. Конечно, неудача реформы связана со многими организационными и политическими факторами. Тем не менее, отсутствие финансовой базы для проведения реформы привело к тому, что формально реформированная отрасль работает крайне неэффективно и по существу ориентируется лишь на предоставление платных услуг населению.

Решение проблемы хронического недофинансирования отрасли, очевидно, лежит в сфере разработки реальных планов ее финансирования. До настоящего времени действует практика, в соответствии с которой заявки МТЗСЗ и медицинской компании на финансирование планируемого объема услуг, как правило, не учитываются в полной мере при расчете Минфином планового объема трансферта, а постоянные корректировки плановых бюджетных показателей в течение года в сторону сокращения еще больше дестабилизируют финансовую ситуацию отрасли. Возможно, в сложившихся условиях более рациональным был бы даже вариант планирования расходов от реально возможного уровня финансирования, прежде всего от того уровня государственного трансферта, который может быть реально выделен в текущем бюджетном году. Вместе с тем, такой подход означал бы, что изначально следовало бы признать набор финансируемых за счет государственных средств программ излишне широким и не соответствующим современным возможностям государства. А этот шаг требует определенной политической решимости и готовности признать ошибочность многих популистских решений по расширению состава программ, принимавшихся в последние годы.

* *
*

Столь подробная характеристика состояния текущего финансирования государственного бюджета и практики его балансирования не является самоцелью. Накопленные задолженности, наряду с нестабильностью бюджетных поступлений, дополнительно отягощают бюджет и делают его еще более уязвимым, вынуждая проводить его ежегодные корректировки. А поскольку, как было показано, значительная часть бюджета связана с финансированием самых насущных нужд, прежде всего социального характера, неустойчивость текущего финансирования неизбежно становится тормозом для проведения реформ социальной сферы и оптимизации социальных расходов.

Поэтому чрезвычайно важно, во избежание накопления новых задолженностей по всему кругу финансирования социальных нужд, повысить качество планирования бюджетных показателей и привести объем планируемых к финансированию целей с реально выделяемыми на это средствами. Для повышения стабильности текущего финансирования целесообразно было бы «заморозить» накопленные задолженности, оформив их, например, как долгосрочные долговые обязательства, с тем, чтобы попытаться на основе постепенной стабилизации ситуации с привлечением доходов наладить нормальный планомерный бюджетный процесс, не осложняя его дополнительно стремлением снизить долговое бремя за счет создания новых дефицитов.

Следует признать, что высокая степень нестабильности финансовой и бюджетной системы страны еще в течение достаточно продолжительного времени будет вызывать накопление новых задолженностей, в том числе и в социальной сфере. Для минимизации негативных политических последствий целесообразно было бы

заранее определить порядок (и, возможно, сроки) их погашения. В настоящее же время, по свидетельству ответственных работников Минфина, погашение задолженности зависит от степени влияния групп, лоббирующих интересы тех или иных общественных слоев или организаций, поскольку ясно, что весь плановый объем погашения все равно выполнен не будет.

На практике в бюджетном планировании остаток задолженности по всем статьям проходит единой строкой без расшифровки направлений расходования средств, причем эта строка содержит только тот остаток, который планируется погасить в данном году. Если средства на эти цели не планировались, то задолженность останется только в старом бюджете и по новому бюджету не проходит. Поэтому в случае старых задолженностей часто трудно определить, какие из них уже были погашены, а какие еще не были профинансированы. В случае расходов социального характера это особенно справедливо для задолженностей по государственному финансированию программ медицинского обслуживания. Погашение старых задолженностей по пенсиям и пособиям связано только с тем, что эти статьи являются «защищенными» и, следовательно, они планировались к погашению в очередных годах. Более того, пока нет и методики учета старых задолженностей, их индексации.

В Минфине Грузии идея переоформления старых задолженностей в долгосрочные долговые государственные обязательства в принципе встречает понимание, особенно в свете острого в настоящее время политического звучания этой проблемы. Предлагается, кроме того, продолжить примененную в 2001 г. практику составления перечня первоочередного финансирования мероприятий, по которым были накоплены задолженности, если доходы будут больше запланированных, с разбивкой по видам задолженностей.

Как было показано, важным источником нарастания задолженностей является и недостаточно четкое определение прав и ответственностей различных уровней власти — местных органов власти в районах и центрального звана. Это прежде всего относится к взаимодействию бюджетов этих двух уровней. Эти вопросы требуют немедленного разрешения, особенно в связи с тем, что логика основных направлений реформирования социальной сферы в Грузии фактически лежит в русле процессов децентрализации и состоит в сокращении государственных расходов на нужды местного развития и в передаче их финансирования на местный уровень. Однако конкретных подходов к повышению прозрачности и целевого использования средств в местных бюджетах пока не просматривается.

1.5. Формирование законодательной базы реформ социального обеспечения, страхования и обслуживания населения

Задача формирования законодательной основы для новой системы социального обеспечения и обслуживания, которая соответствовала бы нарождающимся рыночным отношениям, ставится в Грузии с самого начала проведения системных реформ. Однако на начальном этапе стабилизации многие из существовавших тогда в

законодательстве узких мест не могли быть соответствующим образом отрегулированы и в силу нехватки квалифицированных кадров, и в силу неразвитости многих процессов, происходивших в социальной сфере. Поэтому частично использовалась законодательная база, унаследованная от советского периода. Речь, в частности, идет о пенсионном обеспечении и о трудовом законодательстве (КЗоТ и закон о занятости).

Вместе с тем, почти сразу же началась работа (с участием международных экспертов) по разработке концепций и внедрению отдельных элементов новой, рыночной системы социального обслуживания. Речь прежде всего идет о реформировании медицинского обслуживания и о создании институтов, регулирующих рынок труда (Биржи труда и Фонда занятости). Однако эти новые элементы системы не могли в необходимом объеме и эффективно выполнять свои функции из-за крайне ограниченных масштабов финансирования и несоответствия внедряемых решений реальному состоянию социально-экономической среды. Они скорее стали вехами новой будущей системы западноевропейского типа, сконструированными как бы «на вырост». Одновременно уже в 1994-1995 гг. в Министерстве труда и социального обеспечения предпринимались попытки разработки нормативных документов, регулирующих расчеты потребительского (социального) минимума, минимальной заработной платы, заработной платы работников бюджетной сферы и др. Однако по понятным причинам такие документы не могли в тот период быть приняты и стать инструментами проводимых государством социальных мероприятий.

До настоящего времени функционирование социальной сферы частично формально регулируется законами, действовавшими еще в предшествующий реформам (советский) период, а корректировка этого законодательства осуществляется главным образом с помощью указов президента. Так, указами президента с 1 января 1997 г. были введены семейные пособия, права на получение и величина которых неоднократно корректировались, льготы по коммунальным платежам для некоторых категорий населения, бесплатное медицинское обслуживание неимущих граждан, некоторые другие виды помощи.

Правовые нормы социального обеспечения и обслуживания, утвержденные парламентом республики, немногочисленны и пока не формируют системы. Действующее в этой сфере новое законодательство регулирует лишь отдельные виды помощи, часто имеющие локальное значение (см. Приложение 2). Так, в реформенный период парламент ввел такие новые виды помощи, как, например, пенсии и пособия для инвалидов войны и приравненных к ним категорий (законы «О социальной защите инвалидов» 1995 г., «О социальной защите семей, члены которых пострадали или погибли за территориальную целостность Грузии» 1996 г.) пенсии и пособия для лиц, репрессированных или пострадавших в годы Советской власти (законы «О социальной защите репрессированных лиц» 1997 г., «О социальной защите лиц, пострадавших в событиях 9 апреля 1989 г. и членов их семей» 1999 г., «О социальной поддержке участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и других гражданских и военных атомных объектах и членов их семей» 2000 г.), пенсии военнослужащим (законы «О ветеранах войны и вооружен-

ных сил» 1995 г., «О пенсионном обеспечении лиц, демобилизованных из рядов вооруженных сил и органов охраны правопорядка и членов их семей» 1996 г.) и некоторые другие.

Пенсионное обеспечение формально до настоящего времени регулируется еще советским законом, хотя ни одна из прежних норм сегодня уже не действует, а их корректировку в соответствии с современным положением и текущими нуждами обеспечивают указы президента. Еще с 1995 г. идут разговоры о необходимости разработки нового пенсионного законодательства. Однако постоянная дефицитность государственных финансов и, в частности, пенсионного фонда, сложное экономическое положение не позволяли всерьез говорить о коренном реформировании пенсионного обеспечения, хотя проекты такого реформирования и разрабатывались. Из новых законодательно закрепленных норм в этой сфере можно назвать только закон «О негосударственном пенсионном страховании» (1998 г.), применение которого на практике пока проблематично.

Относительно более проработанным выглядит законодательное обеспечение реформы в сфере здравоохранения, регулируемое несколькими законами: «О налогах, формирующих бюджет медицинского страхования населения» (1995 г.); «О медицинском страховании» (1997 г.); «О здравоохранении» (1997 г.) и др., а также законодательство, регулирующее положение беженцев: «О временно перемещенных лицах» (1996 г.); «О беженцах» (1998 г.).

Отрывочность и слабая взаимоувязанность законодательного обеспечения, а также формальное действие многих устаревших норм не позволяют их использовать на практике для разрешения конкретных проблем; в ряде случаев действующие нормы вступают в противоречие с реальной практикой, что приводит к ущемлению прав граждан. Это особенно ярко проявляется в сфере регулирования рынка труда и трудовых отношений. Законодательная необеспеченность этой сферы и бездейственность органов контроля становятся одним из источников сохранения огромной нелегальной занятости, массового нарушения прав наемных работников, произвола работодателей и т.д. Речь идет о том, что эти вопросы в Грузии до настоящего времени регулирует КЗоТ СССР (от 1973 г.), а также до самого последнего времени — закон о занятости (1991 г.). При отсутствии же законодательного регулирования общих вопросов не могут действовать и такие новые принятые парламентом законодательные акты, как «О коллективных трудовых соглашениях» (1997 г.) и «О разрешении коллективных трудовых споров» (1998 г.).

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что в современном своем виде законодательство, регулирующее социальное обеспечение и обслуживание населения, пока не только слабо ориентировано на создание институциональной базы для будущей реформы, но и весьма отрывочно в отношении регулирования сегодняшних насущных проблем.

Вместе с тем работа в направлении урегулирования трудового законодательства в 2000 г. активизировалась. К настоящему времени на подготовленный в МТЗСЗ проект нового трудового кодекса получены замечания МОТ и ведется его доработка. Принят парламентом и с 2002 г. должен вступить в силу закон «О занятости»,

который ориентирован на активную политику на рынке труда, на легализацию занятости армии незарегистрированных сегодня безработных, на стимулирование развития малого и индивидуального предпринимательства (см. раздел 2.1).

В последние годы активизировалась работа в рамках соответствующих ведомств по разработке законопроектов реформы пенсионной системы, системы социальной защиты и др. В настоящее время в ГФСМС разработаны законопроекты «О социальном страховании в Грузии», «О государственных пенсиях», а также «О системе персонифицированного учета граждан». Эти документы представляют собой пакет законов, открывающих реформирование пенсионной системы. Однако их принятие парламентом, а тем более начало внедрения остается делом будущего. В ближайшее же время предполагается лишь создать некоторые предпосылки для будущего реформирования. Для этого в Фонде подготовлен проект указа президента о передаче Фонду полномочий на сбор и аккумулирование всех страховых социальных взносов и о преобразовании ГФСМС в страховую компанию, страхующую все группы социальных рисков.

На создание комплексной основы для реформирования системы социального обеспечения ориентированы также разработанный в департаменте социальной помощи МТЗСЗ пакет документов «Приоритеты социальной политики», в который, в частности входят законопроекты о «Системе социальной помощи», «О социальной политике», «О социальной службе и социальном работнике». Эти документы представляют собой попытку сформировать институциональную основу новой социальной политики государства. В них заложено формирование такой системы социальной защиты, которая уже ориентирована на перспективу и на новые экономические реалии. Новая система предусматривает разведение социальных функций органов различных уровней, укрепление низового звена социальной политики — социального центра — на местах, создание института социального работника. Это позволит в значительной мере освободить центральный бюджет и центральные исполнительные органы от выполнения несвойственных им функций решения конкретных вопросов социального обеспечения. В частности, речь идет о том, чтобы освободить министерство от необходимости заниматься конкретной работой с населением, например, от распределения единовременной помощи, которая сегодня парализует его работу.

Важно, чтобы законотворческая деятельность органов социальной защиты не осталась изолированной и была увязана с проведением давно назревшей корректировки бюджетного законодательства — «О бюджетной системе и бюджетных правах» (1996 г.), «О долгосрочных параметрах формирования бюджетов Абхазии, Аджарии и других территориальных единиц Грузии» (1997 г.), «О местном управлении и самоуправлении» (1997 г.), «Закон об экономической деятельности органов местного управления и самоуправления» (1999 г.) — в направлении расширения их социальных функций и укрепления государственного контроля за исполнением этих функций. В новой системе социальной политики найдет свое место и такой социальный критерий, как прожиточный (социальный) минимум, закон о расчете которого был принят еще в 1997 г.

Пока трудно говорить о возможных сроках рассмотрения и принятия перечисленных выше законопроектов грузинским парламентом, однако предпринятые законодательные инициативы свидетельствуют о том, что в Грузии постепенно складываются условия для комплексного реформирования социального обеспечения и обслуживания, а также создаются условия для эффективного управления рынком труда, что принципиально важно для трудовой активизации населения. Таким образом, станет возможной реализация основных институциональных компонентов этой системы, свойственных странам с развитой рыночной экономикой. По мере стабилизации экономического и финансового положения страны это позволит в полной мере реализовать цели, намечаемые Государственной программой борьбы с бедностью.

2. Основные направления реформирования основных отраслей социальной сферы

2.1. Новые подходы к политике на рынке труда

Ключевым вопросом при решении задачи преодоления бедности в стране и выхода на устойчивое экономическое развитие является создание условий для эффективного использования трудового потенциала страны. В условиях Грузии эта задача распадается на две взаимосвязанных: противодействие расширению безработицы и эффективное трудоустройство безработных, с одной стороны, и легализация теневой (полутеневой) занятости населения, с другой. Государственная политика на рынке труда должна учитывать сложившиеся в сфере занятости реалии, которые в основных чертах сводятся к следующим⁴¹.

Реформенные годы резко изменили структуру занятости в стране: численность занятого населения, работающего по найму, резко сократилась и, соответственно,

⁴¹ В настоящем разделе мы оставляем за рамками анализа вопросы связи между ситуацией на рынке труда и государственной политикой в сфере заработной платы, то есть стимулирования производителя к рационализации занятости на предприятии. Для современной Грузии этот вопрос весьма актуален, однако поскольку до настоящего времени не просматривается каких либо подготовленных законодательных инициатив (или оформленных концептуально подходов) по изменению регулирования этой сферы, возможные последствия внедрения тех или иных регуляторов в систему (изменения уровня минимальной заработной платы, минимального неналогооблагаемого уровня заработной платы, порядка отчислений в социальные фонды и др.) можно обсуждать только теоретически. Единственным нововведением было введение нового порядка отчислений в ГФСМС от заработной платы до 60 лари. Фискальные последствия этого нововведения рассматривается в разделе 1.4, а проследить с достаточной степенью уверенности влияние этого решения на легализацию занятости или на повышение заработной платы пока не представляется возможным.

возросла доля так называемого самозанятого населения (занимающегося индивидуальной трудовой деятельностью и предпринимателей, не нанимающих рабочую силу) в городе и на селе. Именно эта сфера занятости абсорбировала огромный отток трудоспособного населения из промышленности, строительства, транспорта, других отраслей материального производства в процессе происходящих в стране структурных изменений производства. Основную массу этого оттока поглотило сельское хозяйство, доля занятых в котором в реформенные годы увеличилась почти вдвое. По данным обследований домашних хозяйств, на конец 2000 г. доля самозанятого населения в общей структуре занятости составляла 66,5%. Характерно, что число лиц наемного труда имеет тенденцию к сокращению в связи с постоянно проводимыми сокращениями занятости в бюджетном секторе (в последнем занято около 43% легально занятой в стране рабочей силы), а также с падением производства в отраслях материального производства.

Свыше 85% самозанятых — лица, работающие на селе, большинство из которых ведут низкопродуктивное натуральное производство в мелком крестьянском хозяйстве или работают в семейном, преимущественно натуральном, крестьянском хозяйстве. В целом же по стране почти 98% самозанятых ведут собственное дело, не нанимая работников или лишь с привлечением членов семьи без оформления трудовых отношений. И если самозанятые на селе в основном ориентированы на выживание и, как правило, рассматривают себя как безработных, то в городах эта ситуация может выглядеть иначе, и небольшое семейное дело без найма рабочей силы может быть неплохим источником доходов. Вместе с тем число таких случаев, очевидно, невелико. Сказанное позволяет сделать вывод о крайне узких внутренних возможностях этого социального слоя для развития собственного мелкого и среднего бизнеса, поскольку для такого развития у этого слоя, как правило, отсутствуют внутренние финансовые источники, а институты кредитования индивидуального предпринимательства по понятным причинам в Грузии пока не развиты. И именно это обстоятельство должно стать ключевым для разработки направлений государственной политики на рынке труда, ориентированной на повышение эффективности использования трудового потенциала страны.

Другой составляющей этой политики призвана стать активная политика в отношении безработного населения, поскольку уровень безработицы в Грузии довольно высок. По данным обследований бюджетов домашних хозяйств, он составлял в 2000 г. (по разным методикам оценки) от 10,4% до 15,2%, в том числе в городе — от 18,7% до 25,5%. При этом безработица в основном сконцентрирована в Тбилиси (по разным критериям — от 39% до 41% всех неработающих в трудоспособном возрасте). При рассмотрении данных в разрезе «город-деревня» можно увидеть, что неработающее трудоспособное население в основном сконцентрировано в городах (83-84%). Безработица в большей мере затрагивает наиболее активные возрастные категории населения — от 15 до 50 лет: среди этих возрастных категорий ее уровень существенно выше и достигает 28% у молодежи до 25 лет и 17% во второй возрастной категории.

Более низкие показатели безработицы на селе (3,2-5,8%) свидетельствует только о крайне неэффективной, низкотоварной структуре производства, позволяющей сохранять на селе высокую избыточную занятость и обеспечивать для значительной части населения минимальные условия выживания. Это позволяет сельскому хозяйству играть роль своеобразного социального амортизатора и частично абсорбировать напряженность, возникающую в связи с ростом безработицы и малообеспеченности в городах. Это обстоятельство свидетельствует о том, что реальный уровень безработицы в стране даже выше приведенных показателей, а также о том, что семейный (индивидуальный) бизнес (при создании условий для его укрепления, в том числе и мерами государственной политики на рынке труда) может стать выходом из зоны крайней малообеспеченности для значительной части безработного населения в городе и повысить эффективность трудового потенциала на селе.

Активное регулирование рынка труда должно учитывать и такую его черту, как наличие довольно значительной теневой занятости (наличие второго места работы в частном секторе, временных источников заработка, занятости формально безработного населения, других форм трудоустройства, приносящих официально не регистрируемые доходы). Объем этой занятости, как уже говорилось в разделе 1.1, можно с определенной степенью условности оценить, сопоставляя данные доходов и расходов домашних хозяйств: отношение показателей денежных доходов (без учета доходов от продажи имущества, кредитов и сбережений) к валовым потребительским расходам составляло в 2000 г. лишь 53%. Отнесение валовых (всех видов денежных и неденежных) доходов к совокупным расходам домашних хозяйств дает показатель в 64%.

Косвенно о значении этой сферы занятости также свидетельствует официальный уровень оплаты труда по отраслям народного хозяйства. Так, в 2000 г. среднемесячная заработная плата на государственных предприятиях составляла 74 лари, в бюджетном секторе — 62 лари, на частных предприятиях — 108 лари. При этом среднемесячная заработная плата наемных работников в целом по народному хозяйству составляла 86 лари, что существенно ниже прожиточного минимума, который на этот период составлял на 1 семью из человека около 100 лари в месяц.

Довольно существенные масштабы нелегальной (теневой) занятости, обеспечивающей существование как значительного числа занятого, так и формально безработного населения, являются в условиях Грузии своеобразным социальным и политическим «амортизатором» как общего низкого уровня официальной оплаты труда и социальных выплат, так и высокого уровня безработицы.

Перечисленные выше особенности процессов, происходящих сегодня в сфере занятости Грузии, развивающиеся на фоне расширения зоны бедности и ухудшения политической ситуации в стране, ставят вполне конкретные задачи перед государственной политикой на рынке труда и по сути определяют ее возможные направления. Однако до настоящего времени вряд ли можно говорить о сколько-нибудь скоординированной и целенаправленной государственной политике в этой сфере.

С формальной точки зрения институциональная основа управления рынком труда была в основном создана еще в середине 90-х гг. До настоящего времени действует принятый еще в 1991 г., но подвергшийся впоследствии многочисленным новеллизациям Закон о занятости. Созданы и функционируют фонд занятости и службы занятости, призванные заниматься трудоустройством безработных и вести работу по рационализации занятости и противодействию расширению безработицы. С формальной точки зрения в сфере деятельности этих институтов присутствуют все компоненты, свойственные государственной политике на рынке труда: регистрация безработных и выплаты пособий безработным, деятельность по организации временных работ, создание новых рабочих мест, организация переподготовки безработных и др.

Однако несмотря на то, что Фонд занятости (ФЗ) и его региональные структуры (в том или ином виде и с изменениями в организации и подчинении) функционируют уже более 6 лет, до сих пор эти институты оказывали лишь крайне ограниченное воздействие на процессы на рынке труда⁴². И причины этого лежат не только в крайне узких финансовых возможностях фонда (доходы формируются за счет отчислений работодателей в размере 1% фонда заработной платы)⁴³, но, главное, в крайне неэффективном использовании имеющихся в распоряжении ФЗ финансовых средств.

В результате на протяжении всех реформенных лет МТЗСЗ и институтам рынка труда так и не удалось разработать сколько-нибудь связную концепцию государственной политики на рынке труда и рациональных направлений трудоустройства. На рынке труда и в сфере его оплаты преобладают стихийные теневые процессы; значительная часть трудоустройства остается в тени; регистрация безработных в службах трудоустройства при крайне низкой величине пособия по безработице и ограниченности возможностей официального трудоустройства носит формальный характер, а стимулы к выявлению реальной величины безработицы крайне ограничены. В результате проводимые Фондом активные мероприятия на рынке труда имеют практически нулевую эффективность.

В более общем виде причины такого состояния дел можно сформулировать следующим образом: в современном виде система управления рынком труда в Грузии представляет собой попытку воспроизвести систему страхования от безработицы по модели развитых стран без учета финансовых ограничений и потребностей страны. В результате страхование от безработицы становится фиктивным, поскольку социальная помощь безработным носит символический характер, а активные

⁴² О политике в сфере занятости см.: Синицина И., *Проблемы реформирования социальной защиты и социальной инфраструктуры в Грузии*, с. 29-33; Синицина И., Яровичински М., *Ук. соч.*, с. 28-29.

⁴³ Как показала практика, вопрос состоит не столько в объеме средств, сколько в определении эффективных направлений их использования. До 1996 г. размер отчислений в Фонд составлял 3% фонда заработной платы, однако из-за отсутствия концепции их использования на активные направления трудоустройства и нерационального их расходования эти отчисления по рекомендации МВФ были сокращены до 1%.

программы не ориентированы на конкретные потребности и на трудоустройство, на создание рабочих мест в сколько-нибудь ощутимых для страны масштабах.

Так, например, по оценке самого руководства ФЗ крайне низка эффективность системы переподготовки безработных. И причины этого состоят в том, что реализуемые в этом направлении инициативы и собственно Фонда, и в рамках проектов с участием иностранных партнеров и доноров в конечном счете, как правило, не завершаются трудоустройством безработных, поскольку не удается выявить местные потребности в рабочей силе и стимулировать частных работодателей к использованию рабочей силы, подготовленной в рамках этих инициатив⁴⁴. Проблема, очевидно, состоит в том, что наиболее интенсивно развивающиеся сферы хозяйства в Грузии (транспорт и связь, финансовый сектор и др.) не требуют для своего развития значительного притока новой занятости (и, кроме того, используют рабочую силу особой квалификации), а отрасли, ранее использовавшие большие объемы труда невысокой квалификации, сейчас находятся в застое.

Переподготовка и обучение безработных проводились довольно бессистемно, без какого-либо изучения потребностей рынка. Именно поэтому оказались неэффективными попытки организовать переподготовку безработных, используя для этого систему профтехобразования страны (в 2000 г.). Заключавшиеся для этого ФЗ соглашения с Минобразования оказались слабо увязанными с возможностями дальнейшего трудоустройства безработных, и в 2001 г. от этого направления уже решили отказаться. По сути, в течение 2000 г. эта инициатива фонда означала скрытое финансирование кадров преподавательского состава училищ, осуществляющих эту подготовку. Это лишь один из многочисленных примеров отсутствия целевой ориентации в расходовании средств на финансирование этого направления политики на рынке труда.

Подходов к решению этой проблемы путем согласования деятельности ФЗ с интересами предпринимательского сообщества (профсоюзными центрами и союзами работодателей) пока не просматривается, поскольку профсоюзы крайне слабы, а союзы работодателей слабо заинтересованы в привлечении низкоквалифицированной рабочей силы⁴⁵.

Избыточность рынка труда и низкая предпринимательская активность в стране сводит на нет и инициативы по трудоустройству безработных на объектах местного значения. До сих пор контактов с организациями, занимающимися мелким инвестированием (например, с фондом социальных инвестиций, который ведет работу в регионах), не было, и договориться о трудоустройстве местных безработных пока

⁴⁴ Так, например, попытки руководства Фонда готовить кадры для сооружавшегося в Грузии транскавказского нефтепровода натолкнулись на категорический отказ подрядчика использовать в ходе строительных (даже вспомогательных) работ местные кадры.

⁴⁵ Предлагаемая Фондом рабочая сила в целом довольно низкоквалифицированная, поскольку на переобучение безработного Фонд в среднем тратит не более 20 лари (а с учетом административных расходов — 60 лари).

не удается⁴⁶. Единичные попытки организовать создание новых рабочих мест или стимулировать их создание в мелком или среднем бизнесе давали крайне ограниченные результаты, прежде всего в силу низкой заинтересованности предпринимательского сектора в использовании рабочей силы, предоставляемой ФЗ.

Нет нужды говорить, что объем фонда не позволяет в сколько-нибудь существенных масштабах финансировать программы общественных работ (на 2000 г. на эти цели выделялось всего 750 тыс. лари). В основном эти работы связаны с реконструкцией и ремонтом социальных объектов (например, школ), а также других работ по заявкам местных органов власти. Деятельность по организации временных работ на местах также не дала сколько-нибудь серьезного результата в плане повышения занятости населения, поскольку могла быть по финансовым причинам организована лишь для очень небольшого числа безработных и была по сути ориентирована на низкоквалифицированную рабочую силу. Дело в том, что при организации таких работ местные органы должны предоставить до 20% потребного объема финансирования, и из-за напряженности местных бюджетов случаи проведения таких работ немногочисленны.

Попытки организовать работу с помощью международных доноров также оказались малорезультативными — либо в связи с нарушением грузинской стороной принятых обязательств, либо в связи с неясностью потребностей рынка труда и невозможностью гарантировать занятость подготавливаемым в ходе реализации этих проектов кадрам, либо в связи с неурегулированностью финансовых отношений ФЗ с местными органами власти там, где фонд пытался внедрять те или иные проекты. На наш взгляд, главной причиной низкой эффективности функционирования ФЗ стало отсутствие концепции рынка труда и незнание его потребностей, а также отсутствие связи проводимой фондом политики с развитием предпринимательского сектора. Так, по отчетности фонда, за 9 месяцев 2000 г. было трудоустроено лишь 8169 человек (в 1999 г. — 12578 человек), в том числе на временных работах — 1172 человека (в 1999 г. — 2261 чел.).

Сказанное выше и приведенные статистические данные позволяют сделать вывод о том, что существующая система регулирования рынка труда пассивна в отношении исследования потенциала этого рынка. Службы на местах не в состоянии выявить направлений активизации локальных рынков рабочей силы и слабо связаны с предпринимательской средой. Активные мероприятия на рынке труда (подготовка и переподготовка, общественные работы) в минимальной степени ориентированы на дальнейшее трудоустройство безработных.

Ограниченные возможности ФЗ организовать и профинансировать активные мероприятия приводят к тому, что в основе деятельности фонда лежало финансирование пассивных мероприятий — главным образом деятельность по регистрации безработных и выплате им пособий (о величине пособий и сроках их выплат см. раздел 1.3). Однако низкая эффективность работы фонда в плане трудовой активизации безработных, а также низкий уровень и непродолжительный срок выплаты

⁴⁶ Интервью с Кахой Сакарделидзе, директором Фонда занятости, октябрь 2001 г.

пособий (в течение 6 месяцев последовательно выплачивается 14, 12 и 11 лари) не стимулировали безработных к регистрации. И если по данным обследований бюджетов домашних хозяйств численность безработных в Грузии, по разным критериям МОТ (по данным на середину 2000 г.), составляла от 229 до 346 тыс. чел., то по данным Фонда на этот период было зарегистрировано лишь около 110 тыс. безработных; иными словами, в базу данных ФЗ реально занесено от 32% до 48% лиц, считающих себя безработными⁴⁷. Впрочем, этот показатель достаточно формален, так как в базу данных фонда включаются все когда-либо регистрировавшиеся безработные, если не поступало сведений о том, что они трудоустроены.

Подобная ситуация свидетельствует и о чисто формальном отношении к учету безработных. Фонд снимает безработных с регистрации в том случае, если сам их трудоустраивает, не обладая какими-либо сведениями относительно остальных (например, какая доля лиц, находящихся на учете фонда, трудоустроилась самостоятельно, открыла собственное дело и пр.). Так, по данным ФЗ 47,4% зарегистрированных в фонде безработных находятся на учете более трех лет, 36,5% — от года до двух лет и лишь 16% имеют «стаж» регистрации менее года.

Объемы пассивных мероприятий, проводимых фондом, также остаются незначительными. Так, например, по данным Фонда в 1999 г. пособия по безработице получало всего 1789 человек; в III квартале 2000 г. пособия получало 2479 человек, а всего за 9 месяцев выплачивалось 3272 пособия на всю Грузию. Характерно при этом, что данный сегмент функций ФЗ является самым «дорогим» в обслуживании. Так, по данным о структуре расходов ФЗ за отдельные кварталы 2000 г. расходы на содержание административного аппарата, обеспечивающего «функционирование программы выплаты пособий и регистрации», составляли более 3/4 расходов по этой статье⁴⁸.

В течение всего реформенного периода значение ФЗ в проведении политики на рынке труда было невелико⁴⁹. Более того, из-за крайне суженного воздействия на реальные процессы еще в 1996 г. поднимался вопрос о целесообразности функционирования фонда как самостоятельной финансовой организации. Однако с тех пор в ходе серии ведомственных уточнений Положения о фонде и реорганизаций в

⁴⁷ Характерно, что во второй половине 2000 г. численность безработных, стремящихся зарегистрироваться в фонде, начала расти и достигла 55,9%. Аналогичные процессы наблюдались и в 2001 г. Объяснение этого явления в МТЗСЗ связывают прежде всего с тем, что в связи с широким обсуждением в печати законопроекта о занятости (принят парламентом Грузии 28 сентября 2001 г. и вступит в силу с 1 января 2002 г.) у части населения, не имеющего устойчивых источников доходов, появилась надежда, что внедрение новых подходов к проведению активных мероприятий на рынке труда окажется эффективным. А для того, чтобы претендовать на получение кредита, предусмотренного новым законодательством, необходимо быть зарегистрированным в качестве безработного.

⁴⁸ Данные ФЗ о поквартальном финансировании отдельных направлений расходов Фонда в 2000 г.

⁴⁹ См.: Сеницина И., *Проблемы реформирования социальной защиты и социальной инфраструктуры в Грузии*, с. 29-31; Сеницина И., Яровичински М., *Ук. соч.*, с. 28-29.

МТЗСЗ Фонд фактически сконцентрировал одновременное выполнение функций финансирования и проведения мероприятий политики на рынке труда. В этой ситуации не только резко ослаблялись возможности контроля за расходованием средств ФЗ, но и возможности для разработки эффективных направлений государственной политики. Ситуация усугубляется тем, что региональный аппарат фонда, унаследованный от влившихся в его состав местных служб занятости (входивших в свое время в аппарат Биржи труда), имеет двойное подчинение и его крайне трудно контролировать. Региональные службы работают автономно и слабо увязаны с программами фонда.

Такая структура управления малопрозрачна и одновременно удорожает предоставление безработным услуг по социальной защите и трудоустройству. Это предопределяет довольно высокие административные расходы по реализации ФЗ программ на рынке труда. Так, на содержание аппарата в центре и на местах в 1999 г. было израсходовано 1750 тыс. лари, в т.ч. почти 54% — на центральный аппарат ФЗ; в 2000 г. расходы на эти цели составили 1,2 млн. лари. Таким образом, расходы на содержание аппарата управления достигали почти трети всех реальных расходов Фонда⁵⁰.

Помимо «удорожания», такая структура снижает эффективность реализации тех или иных программ, поскольку сама по себе она мало управляема. Кроме того, такая структура провоцирует случаи злоупотреблений на местах (например, завышение стоимости работ по программам). В такой системе также слабо увязываются инициативы местных органов и планы самого фонда. Поскольку механизмы контроля за обоснованностью заявок из регионов на проведение активных мероприятий (организации общественных работ, создания рабочих мест) были ослаблены, то и контроль за целевым расходованием выделенных средств оказался затруднен.

Основные выводы, которые можно сделать даже из беглого рассмотрения результатов политики на рынке труда, объективно свидетельствуют о том, что уже в течение ряда лет назрела насущная необходимость корректировки этой политики и приведения системы управления этим рынком в соответствие с существующими в Грузии условиями.

Существующая структура занятости, сохранение довольно высокой теневой занятости и, конечно, такого «социального амортизатора», как аккумуляция в скрытом виде потенциальной безработицы в аграрном секторе, позволяют в настоящее время поставить во главу политики на рынке труда меры активного характера, поскольку только с помощью трудовой активизации безработных (или низкодоходных) слоев населения можно избежать социальной деградации общества или острого политического взрыва.

Ясно, что в условиях крайней ограниченности финансовых средств вряд ли стоит делать основной акцент в этой политике на реализацию дорогостоящих про-

⁵⁰ По данным об исполнении бюджета ФЗ за соответствующие годы эти явления не просматриваются, поскольку административные расходы включены в состав расходов на реализацию конкретных программ.

грамм создания рабочих мест в базовых отраслях производства или на организацию в сколько-нибудь широких масштабах временных общественных работ. Наоборот, во главу угла целесообразнее поставить задачи более широкого использования средств, направляемых государством на цели активизации рабочей силы, для развития мелкого (преимущественно индивидуального) предпринимательства. И здесь успеха можно добиться только объединив решение проблем экономического подъема проблемных районов и трудовой активизации безработного (или нелегально занятого) населения этих районов. Для решения этой задачи можно найти и средства международных финансовых организаций.

Новый закон о занятости в сочетании с разрабатываемой в настоящее время в МТЗСЗ Концепцией государственной политики занятости способны стать теми исходными документами, которые позволят повернуть от пассивной, дорогостоящей и крайне неэффективной политики на рынке труда к проведению активной политики занятости, адекватной условиям современной Грузии. В числе приоритетных направлений активной политики занятости новый закон в первую очередь называет выделение субсидий новым безработным на создание новых рабочих мест⁵¹.

Согласно новому законодательству, единственным органом, регулирующим политику в сфере занятости, остается МТЗСЗ. Оно же будет распоряжаться специальным счетом в Казначействе, получающим название «Национальная программа защиты безработных и содействию занятости». Эта Программа становится источником финансирования функций Государственной службы занятости (ГСЗ) и ее филиалов на местах. Таким образом предполагается обеспечить разделение функций финансирования и реализации политики занятости.

Функции ГСЗ в принципе остаются прежними:

- организация посреднических операций для обеспечения занятости граждан;
- организация профориентации граждан (отбор учреждений, которые будут проводить профориентацию, будет производиться по тендеру);
- организация общественных работ (их финансирование осуществляется на основе совместного финансирования за счет средств Программы, местных бюджетов и частных юридических лиц, причем наличие всех этих трех источников финансирования обязательно⁵²);
- сбор статистической информации о состоянии рынка труда. Подрядчик для проведения таких работ определяется на основе тендера, с ним заключается договор, определяющий число нанимаемых безработных и условия оплаты их труда, а МТЗСЗ осуществляет контроль за целевым расходование средств;

⁵¹ Содержание новой концепции политики на рынке труда изложено по интервью с Резо Сакварелидзе, начальником департамента занятости МТЗСЗ и с Махраном Хведелидзе, заместителем начальника департамента занятости МТЗСЗ.

⁵² При организации общественных работ нормативы распределения средств между центральным и местным уровнем сохраняются прежними: 80:20.

- учет, регистрация и мониторинг безработных. Существует программа сотрудничества с МОТ по разработке методологии по изучению рынка труда и сбора информации о состоянии этого рынка;

- определение круга лиц, которые имеют право на получение пособий по безработице и назначение пособий. При этом права на получение этих пособий ужесточаются, а сами размеры пособий и сроки их выплаты пока пересмотру не подвергаются;

- поддержка профессиональной подготовки и переподготовки граждан;

- участие в разработке и реализация программ занятости совместно с местными органами власти;

- изучение целесообразности финансовой поддержки местных производств с целью создания рабочих мест (или сохранения существующих).

Однако в рамках нового законодательства меняется механизм активной политики стимулирования занятости. Речь идет о разработке механизма предоставления кредитов мелким предпринимателям на местах для создания рабочих мест (или сохранения существующих), причем им вменяется в обязанность трудоустроить часть зарегистрированных в регионе безработных. Это направление в политике занятости, безусловно, является новым, поскольку до настоящего времени возможности таких предприятий пользоваться заемными средствами были практически сведены к нулю. В отсутствие кредитных гарантий получить кредит крайне затруднительно; кроме того, кредиты мелкому бизнесу предоставляются лишь на краткосрочной основе и под высокие проценты и поэтому, как правило, могут быть использованы лишь на оборотные средства, что в значительной мере тормозит развитие малого бизнеса.

Решение о предоставлении кредитов юридическим и физическим лицам, согласно закону, должно приниматься МТЗСЗ, которое и объявляет тендер среди коммерческих банков, через которые будет реализовываться данное направление деятельности. При этом МТЗСЗ заключает с соответствующим банком соглашение, которое должно включать условия возврата банку кредитных средств, максимальные сроки возврата кредитов, нормы распределения субкредитов, а также перечни приоритетных секторов экономики и зон приоритетного развития, в которых будут реализовываться такие проекты. Объемы ресурсов, которые могут быть задействованы в течение данного финансового года на эти цели, должны определяться Программой ежегодно.

Вторым новым направлением является кредитование безработных с целью организации ими собственной производственной деятельности. Предусматривается выдача безработным микрокредитов; при этом закон определяет ответственность МТЗСЗ лишь за выбор лица, которому банк-кредитор выдает ссуду, а банк, в свою очередь, обязан следить за целевым расходованием средств заемщиком.

Ясно, что эти положения закона являются лишь рамочными, и в рамках подзаконных актов должны быть определены многие обязательные параметры, обязательства и зоны ответственности как для Программы, так и для банка-кредитора. Кроме того, необходимо будет решить вопрос о страховании кредитных рисков, так

как в противном случае государство (в лице МТЗСЗ) оказывается заложником кредитных обязательств частных хозяйственных организаций и физических лиц.

Ясно, что до того, как описанная выше система стимулирования хозяйственной деятельности начнет действовать, она должна быть обеспечена соответствующим гарантийным фондом страхования финансовых рисков, и, соответственно, нормативным регулированием, которое еще предстоит разработать. Кроме того, чтобы новый закон начал работать, необходимо уточнение целого ряда нормативных положений действующего в Грузии законодательства — в частности, об организации общественных работ, о правилах организации и проведения тендеров на ведение курсов профессионального обучения и переобучения безработных, о порядке назначения и выплаты пособий по безработице и др.

Для того, чтобы не дискредитировать идею кредитования безработных, предусматривается тщательный отбор потенциальных кандидатов на получение таких кредитов среди безработных. В связи с этим в МТЗСЗ считают, что необходимо внедрить систему тестов на способность быть бизнесменом, на обучаемость, а также создать систему помощи безработным для разработки бизнес-планов. Предполагается, что помогать отобранным для участия в программах безработным в составлении этих бизнес-планов будут на платной основе (за счет средств Программы) частные консалтинговые компании (создано уже 14 таких компаний). Однако сегодня пока трудно сказать, как эта система будет работать на практике. Трудно также сказать, насколько практика функционирования новой системы будет способствовать созданию условий для легализации теневой занятости.

Предлагаемая схема нового порядка финансирования кредитной помощи выглядит следующим образом: кредиты физическим и юридическим лицам будут предоставляться за счет банка (который выбирается по тендеру), а также за счет соответствующего проекта из бюджетных средств Программы. При этом банку за кредитование таких мероприятий будут начисляться определенные проценты за счет Программы. Предполагается, что это может дать импульс для развития региональной сети банка-кредитора и расширит состав его клиентов. Размер таких процентных ставок предлагается дифференцировать по районам с учетом различной рисковости инвестиций. Уже выделено 20 приоритетных регионов с высокими уровнями безработицы и бедности, в которых величина процентных ставок по кредитам будет выше.

Предполагается, что созданная в соответствии с новым законодательством система ГСЗ позволит сократить административные расходы на управление рынком труда (на местные службы будет выделяться только 7% от предусмотренных планом административных расходов Программы, а остальные средства на финансирование административных расходов должны быть получены за счет реализации конкретных программ на местном уровне). Кроме того, планируется сократить численность административного персонала на местах.

Таким образом, до настоящего времени государственная политика на рынке труда затрагивала лишь незначительную часть безработных, носила пассивный характер и была слабо ориентирована как на проведение мероприятий по социальной

защите безработных, так и на реализацию активных мероприятий, стимулирующих рост занятости населения. Причины этого состояли не только в малом финансовом объеме системы, но и в слабом учете реалий и потребностей рынка. Конечно, объективными факторами, существенно ограничивающими возможности государства воздействовать на ситуацию на рынке труда, являлись спад базовых отраслей производства и крайне низкая конъюнктура в предпринимательском секторе экономики. Однако низкая эффективность системы была связана и с конкретными ошибками и просчетами. Помимо чисто формального подхода к организации политики, к числу серьезных ошибок можно отнести фактическое объединение функций финансирования и функций реализации политики в одном органе — фонде занятости.

О необходимости скорректировать действующую систему, новелизировать закон о занятости и другое действующее в настоящее время законодательство о труде в Грузии говорилось уже давно. Более года назад МТЗСЗ приступило к разработке законопроекта нового закона о занятости, в котором во главу угла политики занятости была положена идея стимулирования развития индивидуального и мелкого предпринимательства. Вместе с тем, весной 2001 г. в ходе проверки деятельности ФЗ Контрольной палатой Грузии вскрылись не только факты низкой эффективности его функционирования, но и прямые злоупотребления, явления коррупции, нецелевое расходование средств и т.д. Вскрывшиеся факты обусловили основной вывод Палаты о неоправданности дальнейшего сохранения ФЗ и целесообразности его ликвидации⁵³.

Это решение заставило несколько изменить законодательные основы функционирования рынка труда, заложенные новым законом о занятости, не изменив, однако, принципиальной идеи законопроекта — ориентации на активные инструменты противодействия безработице, а среди них — на поддержку индивидуального и мелкого предпринимательства. При этом делается попытка усилить направленность политики трудоустройства на решение проблем регионов с высоким уровнем безработицы и бедности.

Пока трудно говорить о том, насколько сильно новое законодательство сможет повлиять на реальные процессы в экономике. В настоящем своем виде закон имеет рамочный характер и потребуются еще большая законодательная работа для восполнения существующих пробелов в законодательной базе, необходимая для того, чтобы отдельные положения нового закона о занятости стали работоспособными. Сохраняются и сомнения относительно того, насколько существующая финансово-кредитная система современной Грузии готова (и способна ли?) принять на себя выполнение такого объема задач и т.д.

Вместе с тем, совершенно очевидно, что процесс законодательного закрепления новых подходов к реформированию сферы занятости, учитывающий новые реалии, сложившиеся в Грузии за последние годы, постепенно набирает обороты. Об этом свидетельствует и тот факт, что в завершающую стадию вступила работа над новым Трудовым кодексом. Расширяется сфера действия программы сотрудни-

⁵³ «Sarke — Press Digest», June 3, 2001.

чества МТЗСЗ с МОТ благодаря установленным еще в 1999-2000 гг. контактам. К настоящему времени достигнута договоренность о программе сотрудничества с МОТ на 2001-2003 гг. В основу новой программы положены задачи, которые являются в настоящее время наиболее неотложными, в частности, разработка концепции активной государственной политики занятости в Грузии. Предусматривается, что Грузии будет также оказана методологическая и другая помощь в реализации намечаемых изменений. Поставлен вопрос об организации на основе современных методологий исследований состояния и динамики рынка труда и об организации постоянного мониторинга этого рынка. В связи с избранным курсом на поддержку малого семейного бизнеса проводится постоянное повышение квалификации работников ГСЗ, изучение направлений государственных инвестиционных программ и т.д.⁵⁴

По мере развития сотрудничества с международными организациями и формирования новой законодательной базы регулирования рынка труда и трудовых отношений можно будет говорить о вступлении Грузии в новый этап реформирования этой системы.

* *
*

Насущная необходимость разработки законодательства, комплексно регулирующего систему трудовых отношений в Грузии, очевидна, поскольку до настоящего времени, как уже отмечалось, продолжает формально действовать советский КЗоТ (принятый в 1973 г.) Произошедшее за годы системной трансформации принципиальное изменение положения работника на рынке труда не укладывается в рамки действующего законодательства, что фактически ставит работника в бесправное положение в его отношениях с работодателем (как с частным, так и с государством). Избыточность рынка труда только усугубляет эту ситуацию. С другой стороны, существующее положение не стимулирует легализации трудовых отношений, поскольку действующая система не обеспечивает работнику гарантий защиты его прав в случае трудовых споров.

Разработка проекта нового Трудового кодекса активно проводилась в рамках соответствующего департамента МТЗСЗ в 2000 г. и завершилась подготовкой промежуточного документа для предоставления в МОТ с целью получения замечаний для последующей его доработки. В настоящее время (конец 2001 г.) эти замечания уже получены грузинской стороной и начинается работа по окончательному доведению документа до стадии проекта, который можно будет предложить к общественному обсуждению. По оценке руководства департамента занятости, значительная часть работы еще впереди, и документ еще претерпит серьезные изменения.

⁵⁴ См. *Program of Cooperation between the International Labour Organization and Government of Georgia*, Tbilisi, 2001.

В связи с тем, что имеющийся в нашем распоряжении проект представляет собой лишь промежуточный вариант документа, и неизвестно, какие из содержащихся в нем положений будут в ходе доработки подвергнуты корректировке и уточнению, представляется целесообразным остановиться на общей его концепции и логике построения, не давая детальной оценки его отдельных положений.

Разработка проекта нового Кодекса в условиях Грузии серьезно затруднена фактически параллельным существованием двух сопоставимых по объему рынков труда — легального и нелегального. И если применительно к первому еще можно говорить о возможности создания каких-либо условий для защиты прав работников и регулирования трудовых отношений, то для второго это лишено смысла. На практике, однако, и в легальном секторе экономики права работника в настоящее время никак не защищены. Кроме того, принципиально различаются условия функционирования этих рынков: если в легальном секторе экономики банкротств предприятий практически не происходит, то в теневом секторе они случаются сплошь и рядом. И в этом случае поведение работодателя в отношении работника не может в принципе быть ограничено никакими правовыми нормами.

Поэтому вряд ли можно сегодня всерьез говорить о возможности введения в Грузии в полном объеме трудового законодательства, построенного по модели развитых европейских стран, где функционируют институты трехсторонних переговоров, сильны профсоюзы, детально разработано трудовое законодательство, нет огромного дефицита рабочих мест и излишков рабочей силы, отсутствует масштабная неформальная занятость. В Грузии все эти обстоятельства должны быть учтены в законодательстве, и, следовательно, Кодекс должен быть более жестким по отношению к работнику, а не толкать работодателя к расширению теневой занятости.

Однако в проекте сохраняется довольно много элементов прежнего, социалистического подхода к регулированию рынка труда, в результате чего многие положения документа прямо противоречат сложившейся в стране практике трудовых отношений. Так, попытка разработчиков закона ввести на предприятиях Комиссии по разрешению трудовых споров для обеспечения прав работника (по проекту документа они будут наделены очень широкими правами в переговорах с работодателем) на практике, скорее всего, останется благим пожеланием, поскольку профсоюзы на предприятиях практически не функционируют, а возможности для самоорганизации у работников сильно ограничены. В существующих сегодня реалиях рынка труда в Грузии (избыточное предложение рабочей силы и высокая нелегальная занятость) введение на предприятиях таких комиссий не только бесполезно, но даже вредно, так как будет способствовать созданию условий для коррупции.

Законопроект содержит немало других положений, которые прямо противоречат практике трудовых отношений и вряд ли смогут функционировать в реальной жизни. К их числу относятся, например, обязанность работодателя оплачивать больничные листы в течение 30 дней, дополнительная оплата за сверхурочный, ночной, вредный труд, гарантии трудоустройства работнику при сокращении штата и др.

Хотя проект в целом расширяет права работодателя в регулировании трудовых отношений с работниками предприятия, на наш взгляд, объем предоставленных ему прав существенно уже тех, которыми он реально пользуется в настоящее время, а также тех, которыми он должен обладать, если в его задачу входит не максимальное сохранение занятости на предприятии, а обеспечение эффективного рентабельного производства. Так, предусмотренная проектом закона процедура увольнения работника чрезвычайно затруднена: в ряде случаев работодатель обязан предоставить работнику гарантии трудоустройства; крайне затруднено увольнение работника при бессрочных трудовых договорах (только в случае банкротства предприятия или его ликвидации); предусмотрены довольно широкие права комиссий по разрешению трудовых споров на предприятии, а также создание трудовых советов для участия работников в управлении предприятием.

В то же время обращает на себя внимание слабая проработанность в законопроекте таких прав работника, как его право на получение заработной платы. Не предусмотрено каких-либо механизмов, вступающих в действие при задержке причитающихся работнику выплат, при нарушении работодателем договорных обязательств (например, о штрафных санкциях, налагаемых в этом случае на работодателя). Причина такого «умолчания» по-видимому, состоит в том, что в массовых масштабах задержки заработной платы, невыплаты работникам причитающегося им содержания при увольнении имели место в основном в бюджетном секторе. Очевидно, государство пока еще не вполне воспринимается в Грузии в качестве работодателя и, соответственно, законодателем не было предусмотрено возможности возникновения к нему претензий со стороны наемных работников в отношении нарушения их прав.

Очевидно, что разработчикам нового Трудового кодекса будет сложно сделать выбор между защитой прав работников и учетом сложившихся на рынке труда реалий, исходя в первую очередь из политических соображений. Очевидно, что страна нуждается в таком документе, который, с одной стороны, обеспечивал бы социально приемлемый состав гарантий работнику, а с другой — стимулировал бы работодателя к использованию легальной рабочей силы.

2.2. Проблемы реформирования системы пенсионного обеспечения

Современные подходы к реформированию пенсионной системы Грузии определяются условиями ее функционирования и финансового состояния. Напомним, что еще в начале 1995 г. под давлением финансово-экономического кризиса Грузия вынуждена была отказаться от дифференциации пенсий и перейти к выплате унифицированных по размеру пенсий для всех участников системы. В начале 1996 г. в стране был повышен пенсионный возраст — соответственно до 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин, а в начале 1998 г. отменены сохранявшиеся до того времени права некоторых категорий занятых на досрочное (до достижения пенсионного

возраста) получение пенсии. Было отменено право работающих пенсионеров на получение пенсии⁵⁵.

Таким образом, действующие еще с советских времен законодательные основы пенсионного обеспечения сохранились по сути лишь формально. Их положения действуют до настоящего времени лишь в отношении предоставления пенсии работающим по найму (обязательное наличие 20-летнего трудового стажа для женщин и 25-летнего для мужчин), некоторых норм в отношении пенсионного обеспечения инвалидов и предоставления пенсий по потере кормильца. В рамках солидарной системы PAYG осуществляются выплаты тем категориям граждан, которые достигли обязательного пенсионного возраста и имеют необходимый трудовой стаж. Некоторые льготы по стажу сохранились лишь для жителей высокогорных районов Грузии. Самозанятые, вступившие в пенсионный возраст, включая категории, проживающие на селе, также имеют право на пенсию. Эта часть пенсий финансируется за счет отчислений от фонда заработной платы — взносов работодателей (27% с 1997 г.) — и 1% отчислений от индивидуальной заработной платы — взносов работников.

Часть пенсий (социальные пенсии и пособия) финансируется из государственного бюджета (трансферты). К числу ее бенефициантов относятся лица, не имеющие необходимого трудового стажа (для них, однако, установлен более высокой пенсионный возраст — 65 лет для женщин и 75 лет для мужчин), инвалиды с детства, другие категории населения.

Как было показано в разделе 1.3, в большинстве своем размеры выплачиваемых пенсий и пособий унифицированы и крайне невелики. Лишь для некоторых (весьма немногочисленных) категорий граждан предусмотрены более высокие размеры выплат. Помимо пенсий и социальных пособий, Фонд выплачивает также пособия по временной нетрудоспособности (после 30 дней нетрудоспособности).

Почти 90% пенсионеров получают пенсию одинакового размера (14 лари).⁵⁶ Численность остальных категорий пенсионеров невелика, и хотя они получают несколько большие пенсии, на среднюю величину пенсии по стране эти показатели влияют мало (см. табл. 3). Так, пенсии участников войны составляют 40 лари, пенсионеры, приравненные к участникам войны (работавшие или служившие в тылу), и металлурги, призванные при мобилизации, получают пенсию в размере 35 лари,

⁵⁵ На самом деле незначительная часть этих пенсионеров сохранила право на работу (около 1,8 тыс. человек), однако эти пенсии полностью финансируются за счет госбюджета. Вместе с тем, эта законодательная норма в условиях Грузии скорее всего имеет формальное значение, поскольку большинство пенсионеров вынуждено где-то работать (причем в основном нелегально) для получения минимальных средств к существованию, и при начислении пенсий практически проверить это весьма затруднительно.

⁵⁶ Как по абсолютному (7 долл.), так и по относительному значению эта величина — одна из самых низких в мире. В результате пенсионеры вынуждены обращаться к неформальным источникам доходов или пользоваться помощью других членов семьи, причем объем этих дополнительных доходов (помощи) должен быть по крайней мере не меньше уровня пенсии. (см. *Georgia: Poverty and Income Distribution. Volume 1: Main Report*, The World Bank, May 1999, p. 40).

а инвалиды войны, участники войны старше 70 лет и жертвы политических репрессий — 45 лари. Исключение составляют пенсии бывших работников силовых структур, которые составляют 100 и более лари, однако до последнего времени эти категории получали пенсии через свои ведомства и по отчетности ГФСМС не проходили.

Все эти выплаты осуществляются независимым государственным фондом — ГФСМС, который был образован в 1991 г. и имеет местные отделения по всей стране. Как уже упоминалось, до октября 1998 г. ГФСМС наряду с выполнением своих прямых функций — регистрацией, назначением пенсий, проведением экспертиз нетрудоспособности (через специальные медицинские комиссии) и др. — осуществлял сбор взносов в систему через соответствующий аппарат на местах.

Таблица 3. Численность пенсионеров и размеры пенсий в Грузии (в тыс. чел.)

	1998	2002	Размер пенсии (лари)
1. Общая численность пенсионеров	952	н.д.	
– работающие пенсионеры (не получающие пенсии)	57	н.д.	
– пенсионеры, получающие пенсию	895	893,8	
2. Всего пенсионеров, получающих пенсии	895	893,8	
в т.ч.			
– социальные пенсии	70	69,4	14
– трудовые пенсии	825	824,4	
3. Трудовые пенсии	825	824,4	
в т.ч. пенсии повышенного размера			
– инвалиды войны	32	33,0	45
– участники войны	2	2,4	40
– лица, приравненные к участникам войны	45	27,2	35
– жертвы политических репрессий	5	9,2	45
– семьи ветеранов войны	12	12,7	18
Итого пенсии повышенного размера	96	84,5	
– прочие трудовые пенсии	729	739,9	14

Источник: Данные Минфина РГ о проекте бюджета 2002 г. и данные МТЗСЗ.

На начало 2001 г. года отношение числа работающих к числу лиц, получающих пенсии, составляло 0,8. В результате уточнения численности пенсионеров соответствующий показатель на конец 2001 г. составил 0,88. Об улучшении положения с учетом пенсионеров⁵⁷ свидетельствует тот факт, что в 2001 г. численность всех бе-

⁵⁷ За 2000-2001 гг. численность пенсионеров, зарегистрированных в Фонде, сократилась более чем на 50 тыс. человек. Это связано как с сокращением средней продолжительности жизни, так и с лучшим учетом лиц пенсионного возраста. В ходе проводившихся проверок были вскрыты случаи, когда из-за отсутствия компьютерного учета человек регистрировался в пенсионной системе дважды и, соответственно, получал две пенсии в разных районах страны; кроме того, выявлены неоднократные случаи появления «мертвых душ», когда пенсия на местном уровне начислялась уже умершим и еще какое-то время выплачивалась (кому-то из родственников). Окончательно избавиться от таких злоупотреблений поможет разворачивающаяся в настоящее время в

нефициантов системы, получающих пенсионные пособия (охватывающей разные возрастные категории), лишь незначительно превышала численность населения пенсионного возраста (всего на 7,5%), в то время как по данным на конец 1998 г. это превышение составляло более 32%⁵⁸. И поскольку за эти годы не произошло ужесточения условий предоставления пенсий, то снижение приведенного показателя может свидетельствовать только о постепенной актуализации численности бенефициантов системы, то есть об уточнении объема задач, стоящих перед ГФСМС. Оценивая этот объем задач, необходимо иметь в виду, что за последние три года доля бенефициантов пенсионной системы в общей численности населения даже возросла: с почти 19% в 1998 г. до почти 21% в 2001 г. Последнее обстоятельство связано с тем, что по возрастной структуре населения Грузия выделяется среди других стран бывшего СССР повышенной долей старших возрастных категорий, в связи с чем пенсионная «нагрузка» на каждого работающего остается довольно высокой.

Доля лиц, получающих социальные пенсии (финансирующиеся полностью за счет государственного трансферта), в общей численности пенсионеров системы составляет около 8%; за счет государственного бюджета полностью финансируются пенсии работающим пенсионерам (2,8 тыс. человек), часть пенсий инвалидам войны, участникам войны и приравненным к ним, а также некоторым другим категориям населения (всего около 9% бенефициантов системы). Остальные 83% представляют собой пенсии, начисленные по основаниям наличия трудового стажа, и выплачиваются из солидарной системы PAYG.

При этом пропорции поступлений средств в ГФСМС выглядят следующим образом. По данным об исполнении бюджета за 2000 г. доля государственного трансферта в совокупных доходах Фонда составляла 15,8%; однако если к ней добавить отчисления работодателей и работников бюджетного сектора (по центральному бюджету и местным бюджетным организациям), то удельный вес по сути бюджетных средств в доходах Фонда возрастет до 30%. Конечно, следует учитывать, что в 2000 г. план по перечислению государственного трансферта в Фонд был сильно невыполнен (на 30%), однако и по плану доходов доля «бюджетных» средств в широком смысле слова должна была составить 38,8% (при этом удельный вес собственно трансферта — 21,3%). Следовательно «перекос» системы в сторону большего участия в ней средств государственного бюджета относительно невелик.

Деформированность системы усугубляется тем, что солидарную оплату пенсий, начисляемых по трудовым основаниям, осуществляет весьма ограниченная часть занятых. По оценкам, число потенциальных «вкладчиков» в систему по меньшей мере в 3 раза выше реального существующего в стране. И дело здесь не столько в не полностью охваченной налоговой базе юридических лиц и организаций, а в не-

Фонде работа по организации персонифицированного учета всех бенефициантов системы социального обеспечения, обслуживаемой ГФСМС.

⁵⁸ См. *Options for Pension Reform in Georgia*, Human Development Sector Unit, Social Protection Sector, Europe and Central Asia Region, World Bank, June 2000, p. 8.

урегулированности вопроса со взносами самозанятых в аграрном секторе: взносы 1,2 млн. самозанятых в крестьянских хозяйствах в пенсионный фонд составляют лишь от 5% до 15% его доходной части⁵⁹, а на примерно 700 тыс. наемных работников приходится основная тяжесть содержания системы (823 тыс. пенсионеров, получающих пенсию за счет страховых взносов).

До того момента, как будет найден путь смягчения сложившейся с этими сборами ситуации, процент отчислений в социальные фонды в Грузии придется поддерживать на достаточно высоком (по сравнению с другими бедными странами) уровне. И даже при его поддержании пенсионная система не сможет накопить достаточного запаса прочности и будет испытывать постоянные финансовые затруднения даже при появлении незначительных дефицитов. В разделе 1.4 мы пытались показать источники появления этих дефицитов. Здесь напомним, что накопленный к 2000 г. дефицит пенсионного фонда (96,9 млн. лари) составляет 1,53% ВВП, в то время как вся расходная часть пенсионного фонда не превышает 2,62% ВВП.

Проблема реформирования системы пенсионного обеспечения в значительной своей части лежит в сфере финансового наполнения системы, в создании запаса необходимой финансовой прочности, и прежде всего — в ликвидации накопившейся задолженности по выплате пенсий.

Укрепление финансовой стабильности во многом зависит от более полного охвата налогооблагаемой базы, что в среднесрочном плане настоятельно требует наведения порядка в организации учета бенефициантов пенсионной системы и в оценке численности и «качества» ее будущих бенефициантов. Это особенно важно для Грузии, поскольку, как было показано в разделе 1.4, существующая солидарная система и наличие большого контингента пенсионеров, финансируемых непосредственно за счет госбюджета, не обеспечивает стабильного функционирования системы.

В этой связи одним из необходимых условий для решения вопроса о внедрении страховых принципов в систему пенсионного обеспечения, по мнению руководства ГФСМС, является разработка и внедрение системы персонифицированного учета граждан, основанного на открытии личных (персональных) страховых счетов каждого гражданина, вовлеченного в социальное страхование. Наряду с увеличением базы сбора страховых взносов и стимулированием легализации заработков, целью перехода на персонифицированный учет является установление страховых принципов, основанных на организации условно-накопительных счетов. Их внедрение позволит также, как считают в ГФСМС, обеспечить достоверность сведений о ста-

⁵⁹ Конечно, можно возразить, что данная категория лиц в большинстве своем получает крайне низкие доходы и ведет в основном натуральное хозяйство. Однако нередко единственным (или основным) источником поступления денежных доходов в таких семьях являются именно перечисления пенсий престарелым ее членам из ГФСМС. По свидетельству работников Миндоходов, случаи уклонения от внесения этих налогов на селе даже во вполне состоятельных хозяйствах отнюдь не единичны (интервью с руководителем отдела статистического и финансового учета министерства доходов Зазой Кобулашвили, ноябрь 2000 г.).

же, зарплате и страховых взносах граждан, что в будущем облегчит задачу перехода к дифференциации пенсий и пенсионных пособий в зависимости от прошлого трудового вклада. В настоящее время разрабатываются лишь общие подходы к внедрению системы персонализации, и ясно, что эта работа потребует значительного времени. Вместе с тем, эти мероприятия следует рассматривать и как подготовительный этап к комплексной реформе системы социального страхования, подходы к которой пока только разрабатываются.

В настоящее же время действующая солидарная система обеспечивает коэффициент замещения лишь на уровне 20% (средняя пенсия — 16,8 лари; средняя заработная плата — 84 лари), причем этот показатель имеет тенденцию к снижению, поскольку величины выплат не повышаются, а заработная плата в народном хозяйстве постепенно увеличивается (в 1998 г. коэффициент замещения составлял 26%). Реально же, с учетом высоких задолженностей по пенсионным выплатам, коэффициент замещения оказывается еще ниже. В связи с сохранением высокого уровня финансовой нестабильности вопрос о дифференциации пенсионных пособий системы сегодня на повестку дня не ставится, хотя в подготовленном еще год назад ГФСМС проекте закона «О государственных пенсиях» такие варианты прорабатывались⁶⁰. В проекте закона предусматривалось введение дифференциации пенсий на основе следующего принципа: 1 год стажа — 1% заработной платы. Тогда при наличии 35 летнего стажа по достижении 65 лет будет выплачиваться пенсия в размере 35% заработной платы бенефицианта. Государственная социальная пенсия устанавливается на уровне 25% средней заработной платы по стране, а уровни пенсий по инвалидности и потере кормильца — на уровне 30-36% средней заработной платы по стране. Проект закона о пенсиях также предполагал, что полный переход к начислению пенсий по стажу и в зависимости от заработной платы займет не менее 35 лет.

Однако представляя данный законопроект, руководство Фонда подчеркивало, что условием перехода к дифференциации пенсий и учета в них стажа и величины заработной платы, начиная с 2003 г., наряду с масштабными организационными и законодательными процедурами, должна стать нормализация финансового положения Фонда в 2001 г. и прежде всего обеспечение регулярности выплаты пособий и погашение старой задолженности по платежам⁶¹. Последнее имело принципиальное значение, так как средства на планируемое увеличение в данном году уже выплачиваемых пенсий⁶² предполагалось изыскать за счет использования средств,

⁶⁰ Интервью с Давидом Годердзишвили, первым заместителем председателя ГФСМС, октябрь 2000 г.

⁶¹ Интервью с Ираклием Коплатадзе, председателем ГФСМС (октябрь 2000 г.). Напомним, что в проекте бюджета на 2001 г. предусматривалось получить 45 млн. лари на погашение старых задолженности по пенсиям за счет доходов от приватизации.

⁶² Размер пенсии, соответствующий 35% средней заработной платы, составлял на начало 2001 г. около 21 лари. Таким образом, для изыскания 7 лари, необходимых для повышения пенсий до этого уровня (21 лари – 14 лари = 7 лари), в масштабах страны понадобилось бы около

выделяемых на погашение всех старых задолженностей. В последующем предполагалось добиться существенного повышения собираемости страховых отчислений и увеличения таким образом объема фонда.

Как показала ситуация 2001 г., ни достаточного объема средств на погашение задолженности, ни перелома в наполнении доходной части Фонда не произошло (и, как показано в разделе 1.4, произойти не могло). Заявления о возможности внедрения дифференциации пенсий были скорее благими пожеланиями, продиктованными как политическим давлением, так и, возможно, надеждами отыскать источники внешнего финансирования для реформирования системы. Трудно, впрочем, предположить, что даже при наличии таких источников пенсионная система окажется устойчивой, поскольку слабая доходная база Фонда не сможет ежегодно воспроизводить необходимые для функционирования этой системы средства⁶³.

В связи с этим понятны причины того, что в настоящее время вопросы дифференциации пенсий не форсируются и основное внимание уделяется подготовке условий для реформирования системы. Речь идет об уже упоминавшейся работе по организации регистрации учета бенефициантов системы (выдаче им индивидуальных регистрационных карточек), которую предполагается в основном завершить в 2001 г. Процесс персонификации вкладчиков ГФСМС и назначения им идентификационных номеров займет, очевидно, несколько больше времени, поскольку потребует, помимо прочего, разработки и принятия нормативно-законодательного регулирования (порядка проведения и правил персонификации и др.). В настоящее время в Фонде ведутся подготовительные работы к внедрению персонифицированной системы учета и организации сети компьютерного обеспечения системы, к созданию базы данных и др. Эти работы планируется в основном провести в 2002 г.

Одновременно предполагается передать функции сбора и аккумулирования всех социальных взносов в ведение ГФСМС⁶⁴ и в перспективе осуществить преобразование Фонда в страховую компанию, страхующую все группы социальных рисков. Политическое решение о необходимости такого шага, по-видимому, уже принято, причем оно согласовано с международными организациями — МВФ и Всемирным банком⁶⁵. Предполагается, что счета страхования различных социальных рисков (от безработицы, по старости, инвалидности и потере кормильца, а также страхования здоровья) будут отделены друг от друга с тем, чтобы исключить возможности для перераспределения средств между ними.

5 млн. лари. (интервью с Давидом Годердзишвили, первым заместителем председателя ГФСМС, октябрь 2000 г.).

⁶³ Так, по расчетам специалистов Всемирного банка, даже при условии, что собственные доходы Фонда в течение следующих пяти лет удвоятся, вряд ли можно ожидать, что уровень пенсий удастся повысить до 20% от средней величины дохода на душу населения.

⁶⁴ Взносы будут аккумулироваться из следующего расчета: 27% от фонда заработной платы (работодатели) +1% от заработной платы (работники) – в ГФСМС; 3% от фонда заработной платы (работодатели) +1% от заработной платы (работники) – в ГМК; 1% от фонда заработной платы (работодатели) — на счет «Программы государственной политики на рынке труда».

⁶⁵ Интервью с Ираклием Коплатадзе, председателем ГФСМС (октябрь 2001 г.).

Создать условия для введения дифференциации пенсий планируется к концу 2003 – началу 2004 гг. Одновременно с укреплением действующей пенсионной схемы предполагается постепенно создавать условия для построения (в течение примерно пятилетнего периода) полноценной трехуровневой пенсионной системы, апробированной во многих странах (в том числе из стран, проходящих системную трансформацию, — в Польше, Венгрии, Хорватии, Латвии и Македонии). Первый обязательный уровень государственного страхования будет иметь солидарный характер и должен постепенно оформиться в 2001-2004 гг., второй — обязательный, опирающийся на частные пенсионные фонды, — должен начать функционировать на накопительных принципах с 2005 г. К организации третьего — добровольное накопительное страхование — рассчитывают приступить уже в 2002 г.

Проведение столь масштабных и кардинальных изменений в относительно короткие исторические сроки потребует огромной законодательной и организационной работы. Окончательная доработка законопроектов «О социальном страховании в Грузии», «О государственных пенсиях», «О системе персонифицированного учета граждан» и других документов пакета законов, открывающих реформирование пенсионной системы, так же как и изыскание средств на оснащение новой системы и организационные мероприятия, а также кадров, которые были бы подготовлены для проведения такой работы, являются едва ли не самой простой частью задачи.

Проблема реализации намеченных планов, на наш взгляд, значительно сложнее. Главное в том, чтобы преодолеть объективно существующие в стране препятствия для внедрения планируемых изменений, то есть по существу создать для благоприятные условия для проведения такой реформы.

Одним из таких препятствий является проблема наполнения доходной части пенсионной системы, обуславливающая ее хроническую дефицитность и задолженность перед бенефициантами. Причины низкой наполняемости Фонда (низкая собираемость взносов, уклонение от налогов и задолженности по их внесению, неполный охват участников системы — как юридических, так и прежде всего физических лиц — самозанятых с сельском хозяйстве, теневая занятость и сокрытие части фонда заработной платы работодателями и др.) вряд ли могут быть быстро и эффективно устранены. А планируемое возвращение ГФСМС функций сбора этих платежей (и других платежей в социальные фонды) способно надолго дестабилизировать систему сбора социальных взносов, поскольку, по свидетельству руководства ГФСМС, существовавшая до осени 1998 г. система в настоящее время уже значительной мере разрушена⁶⁶. Конечно, планируемая персонификация, назначение индивидуальных идентификационных номеров в сочетании с созданием единой компьютеризированной системы управления и базы данных во многом облегчит решение этих проблем, однако этому неизбежно будет сопутствовать довольно длительный и неизбежно болезненный «переходный период» снижения дисциплины социальных платежей. Тем не менее, именно в этот период разработчики реформы планируют обеспечить погашение старых задолженностей системы. В этих

⁶⁶ Интервью с Ираклием Коплатадзе, председателем ГФСМС (октябрь 2001 г.) .

условиях накопление новых долгов способно дискредитировать идею реформ и обесценить уже сделанные шаги в этом направлении.

Попутно заметим, что переход к дифференцированной (в зависимости от уровня взносов) системе пенсий потребует установить и определенную (соотнесенную с каким-либо уровнем пенсионной системы) величину для социальной пенсии. А поскольку, по видимому, в ходе регистрации пенсионеров и персонификации потенциальных бенефициантов системы значительная часть сельского населения (самозанятые) смогут отчислять лишь крайне незначительные взносы в систему, величина их пенсии окажется в несколько раз меньше, чем у других бенефициантов. Это повлечет за собой необходимость предоставления этой категории социальных пособий, что может оказаться обременительным для государственного бюджета. Кроме того, часть этого социального слоя неизбежно перейдет в категорию «социальных» пенсионеров, что также заставит пересмотреть объемы государственного трансферта на социальные цели. Оценка подобных возможных финансовых последствий для бюджета совершенно необходима.

Эти обстоятельства заставляют экспертов международных финансовых организаций осторожно относиться к намеченным в проекте реформирования срокам достижения отдельных целей. Так, представители МВФ, руководствуясь необходимостью поддержания бюджетной сбалансированности и финансовой стабильности, не склонны форсировать сроки проведение пенсионной реформы, полагая, что это может подорвать неустойчивую стабилизацию в стране. Специалисты Всемирного банка считают, что в существующих в Грузии условиях следует попытаться лишь частично ввести отдельные элементы реформы⁶⁷.

Большие сомнения вызывает также способность финансовой системы Грузии и особенно банковского сектора обеспечить потребности функционирования накопительного сегмента системы⁶⁸. Оценка состояния этого сектора с точки зрения возможностей развития системной пенсионной реформы представляется чрезвычайно актуальной, и в современных условиях должна стать предметом самостоятельного исследования. Именно такой анализ позволит ответить на вопрос об обоснованности предлагаемых проектом реформы сроках внедрения отдельных элементов системы.

Здесь отметим лишь следующее. Несмотря на то, что финансовый рынок Грузии с 1995 г. развивался чрезвычайно быстро и претерпел глубокие качественные изменения, все же он остается одним из наименее развитых даже в масштабах стран

⁶⁷ См. *Options for Pension Reform in Georgia*; интервью с Ираклием Коплатадзе, председателем ГФСМС (октябрь 2001 г.).

⁶⁸ Закон «О негосударственном пенсионном обеспечении и страховании» был принят в еще 1998 г., а в мае 2001 г. была образована первая в Грузии компания, которая уже предлагает населению услуги по добровольному пенсионному страхованию — «Грузинский пенсионный инвестиционный холдинг». Однако использование этих институтов для развития второго сегмента пенсионной системы станет возможным только после разработки соответствующих подзаконных актов и норм, определяющих порядок функционирования этого сегмента, а также после внесения поправок в Налоговый кодекс, стимулирующих работу таких фондов.

бывшего СССР. Набор ликвидных и надежных финансовых инструментов, предлагаемых этим рынком, остается крайне узким, что принципиально для внедрения фондового сегмента пенсионной системы. Рынок государственных ценных бумаг (представленный в Грузии лишь рынком ГКО) также очень узок и ограничен по своим масштабам; кроме того, на нем обращаются пока лишь краткосрочные бумаги. Рынок корпоративных ценных бумаг пока находится лишь на зачаточной стадии своего развития. Доля банковского капитала в ВВП составляет лишь 4,5% (меньше, чем в любой другой из стран, переживающих процесс системной трансформации), что связано с широким развитием теневого сектора в экономике, который не требует для своего функционирования развития банковского сектора. Развитие финансового рынка в широком смысле слова, таким образом, в значительной мере связано с легализацией экономической деятельности, что само по себе представляет собой чрезвычайно сложную проблему, которую в условиях Грузии вряд ли можно решить за 4-5 лет.

* *
*

В связи с разработкой системной реформы пенсионного обеспечения особо следует остановиться на существующих в Грузии подходах к реформированию системы социального страхования в целом.

В соответствии с замыслом руководства ГФСМС⁶⁹, разрабатываемая в Грузии концепция реформирования системы пенсионного обеспечения должна быть увязана с серьезными изменениями в организации и управлении действующими в настоящее время институтами социального страхования. Как уже отмечалось, намерение законодателей объединить сборы всех видов социальных взносов в рамках ГФСМС будет означать, что Фонд должен быть преобразован в Государственную страховую компанию, страхующую все группы социальных рисков — от безработицы до временной нетрудоспособности. Такой подход в принципе оправдан, особенно учитывая намечаемые к проведению мероприятия по учету контингента застрахованных и персонификации страховых отчислений, и в перспективе институт единой страховой компании мог бы действительно стать основой комплексной системы государственного социального страхования.

Вместе с тем, хотя проекты нормативных документов о создании единого комплекса социального страхования уже разработаны, пока трудно говорить о наличии детально проработанной концепции функционирования единой государственной страховой компании. В частности, не определены ни роль ныне существующих институтов социального страхования, ни пути трансформации действующей в настоящее время системы в целевую. При этом вновь принятое законодательство (За-

⁶⁹ Интервью с Ираклием Коплатадзе, председателем ГФСМС (октябрь 2001 г.); проекты законов «О государственном социальном страховании» и «О государственных пенсиях», разработанные в ГФСМС.

кон о занятости), а также проект Государственной программы преодоления бедности не только не учитывают положений этой концепции, но и закрепляют положения, которые могут осложнить ее внедрение в будущем. Это свидетельствует о слабой проработанности концепции развития социальной сферы в целом, что, в частности, проявляется в несоординированности законодательных инициатив, принимаемых отдельными департаментами и подчиненными им звеньями в рамках одного ведомства. Задача консультационной работы в Грузии в связи с вышесказанным, как представляется, должна состоять не только в определении рациональных подходов к решению отдельных социально-экономических проблем, но и в координации отдельных направлений деятельности, в том числе разработки законодательных инициатив.

2.3. О рационализации системы социальной помощи

2.3.1. О разработке концепции социальной помощи

По решению президента Грузии весной 2000 г. в рамках Программы борьбы с бедностью была начата разработка общей концепции социальной политики и была образована Правительственная комиссия по социальному развитию государства с участием всех заинтересованных ведомств. В части социальной помощи центральным направлением этой концепции была избрана помощь семье, а в ее рамках — помощь нуждающимся нетрудоспособным и лицам, попавшим в особенно сложные жизненные условия. Как было показано в разделе 1.3, услугами системы социальной помощи имеют возможность пользоваться лишь относительно немногочисленные и четко определенные слои населения.

В настоящее время основу социальной помощи составляют следующие элементы: выплаты социальных пенсий, система семейной помощи, помощь инвалидам и программа медицинского страхования. Причем только одна из этих программ — программа семейных (социальных) пособий — является по настоящему адресной. Она охватывает 45 тыс. семей, в которых проживает 55 тыс. человек. Всего в нее включено три категории семей: одинокие пенсионеры, дети-сироты и семьи, где отсутствуют трудоспособные лица. Основные критерии предоставления таких пособий — нетрудоспособность, отсутствие кормильца и одинокое проживание. Подход к выплате этих пособий по семейному признаку позволил обеспечить им «сквозной» характер, то есть охват этими пособиями в том числе и семей инвалидов (27% числа этих пособий получают инвалиды). Цель, которую ставит министерство, — постепенно расширять эту программу за счет включения в нее других категорий нуждающегося населения и, возможно, постепенно довести ее объем до 1% ВВП (в настоящее время — 0,25% ВВП).

И поскольку, как считают в департаменте социальной помощи МТЗСЗ, в 2000-2001 гг. отношение к нуждам социальной сферы со стороны финансовых ведомств

и верхнего уровня исполнительной власти постепенно меняется к лучшему⁷⁰, то возникает возможность расширить число семей, получающих социальные пособия (с 47 тыс. в 2001 г. до 60 тыс. в 2002 г.), за счет включения в эту категорию многодетных семей, т.е. семей с семьей и более детьми, а также предоставить дополнительную помощь некоторым другим категориям населения.

Составными частями подготавливаемого в МТЗСЗ документа «Приоритеты социальной политики» являются законопроекты, призванные стать основой реформирования системы социальной защиты. Речь идет о законах «О социальной помощи», «О социальной политике» и «О социальной службе и социальном работнике». Работа над этими документами пока не завершена, и сегодня можно говорить лишь о концепции, закладываемой в эти документы ее авторами.

Разрабатываемые документы рассматриваются в министерстве как базовые, то есть формирующие институциональную основу социальной политики государства. Их внедрение должно сформировать новую систему социальной защиты, ориентированную на перспективу и на новые экономические реалии. Новая система должна будет включать в себя разведение социальных функций различных уровней государственного управления, укрепление низового звена социальной политики — социального центра на местах, создание института социального работника. Это позволит в значительной мере разгрузить центральное звено и, в частности, освободит министерство от необходимости выполнять несвойственные этому органу функции конкретной работой с населением⁷¹.

В процессе подготовки концепции этих документов была проведена ревизия всех форм социальной помощи, актуализировано число бенефициантов по каждой из этих форм и уточнены источники их финансирования. Проведенное исследование показало, что основное бремя по финансированию социальной помощи несет на себе центральный бюджет⁷². Ставшая уже привычной характеристика местных бюджетов как сильно социально ориентированных связана с финансированием из них заработной платы учителей, а если исключить из них эти расходы, то окажется, что местные бюджеты лишь в очень незначительной степени реализуют функции социальной помощи (см. Приложение 1, табл. 2). Причем нередко это мотивируется недостаточностью финансирования (объема средств по гострансферту) из госбюжета⁷³.

⁷⁰ Такая оценка связана с тем, что в течение 2000-2001 гг. задолженности по выплатам семейных пособий прошлых лет были погашены (остался лишь небольшой объем задолженности 1998 г.). (Интервью с заместителем министра МТЗСЗ Манон Хачидзе, октябрь 2001 г.)

⁷¹ Так, например, в течение всех реформенных лет министерство занимается распределением (раздачей населению по заявлениям, которые само же и собирает) фонда единовременной помощи (примерно 100 тыс. лари), что практически на целые недели парализует работу аппарата соответствующего департамента.

⁷² Так, из 7,4 млн. лари, израсходованных в 2000 г. на программу социальной помощи, 87% было израсходовано из центрального бюджета и лишь 13% — из районных бюджетов.

⁷³ Отдавая себя отчет в том, что в настоящее время расходование средств местных бюджетов не упорядочено и нередки случаи нецелевого использования трансфертов, министерство полно

Анализ современного состояния социальной помощи свидетельствует о том, что 137 тыс. бенефициантов системы социальной помощи (см. табл. 2, раздел 1.3) получили в 2001 г. только за счет центрального бюджета различные виды социальных пособий в объеме 47,4 млн. лари, а также другие виды пособий и льгот, финансируемых как из госбюджета, так и из местных бюджетов, на сумму в 31 млн. лари. Общий объем социальной помощи составил, таким образом, 78,1 млн. лари, т.е. около 5% плановых расходов консолидированного бюджета в 2001 г.

В настоящее время «зоны ответственности» государственного и местного бюджетов за предоставление последней в части социальной помощи и социального обслуживания (то есть за вычетом социальных пенсий и программ помощи инвалидам, которые выплачиваются исключительно из центрального бюджета) выглядят следующим образом.

Центральный уровень отвечает за выплату семейных пособий, предоставление единовременной помощи, финансирование медицинских полисов для неимущих, а также за финансирование льгот для отдельных категорий населения по пользованию транспортом, радиоточкой и телефоном. На муниципальном уровне осуществляется финансирование отдельных видов пособий, льгот по пользованию транспортом, электроэнергией, по оплате коммунальных услуг. Доноры финансируют услуги Красного креста и помощи, предоставляемой Агентством международного развития США (USAID).

Та часть расходов, финансирование которой осуществляется бюджетами обоих уровней (31 млн. лари в 2001 г.), представляет собой их совместную зону ответственности. Эта часть распределяется между ними следующим образом: 48% этой помощи финансировалось за счет центрального бюджета (15,1 млн. лари), 39% — за счет муниципальных бюджетов (12 млн. лари) и 13% финансировалось за счет стран-доноров. Для муниципальных бюджетов, таким образом, объем финансирования социальной помощи за счет собственных средств по указанным программам составляет, по расчетам министерства, лишь 3,7% от их общего объема расходов. Это средний показатель по стране: есть районы, где эта доля значительно выше (14 недефицитных районов), тогда как в большинстве остальных она существенно ниже. Совместная ответственность районов и центрального бюджета за выполнение социальных функций означает, что включаемые в нее виды помощи могут предоставляться как за счет средств центрального уровня, так и за счет средств самих районов при условии наличия у них средства на эти цели в собственном бюджете⁷⁴.

решимости упорядочить социальные расходы и начать контролировать предоставление помощи на местах. Для этого предполагается использовать административный ресурс, поскольку социальные службы в районах имеют двойное подчинение. В практику вновь вводится инструктаж начальников районных социальных служб об ответственности за выполнение планов по объемам предоставления конкретных видов социальной помощи.

⁷⁴ Финансирование семейных (социальных) пособий всегда осуществлялось с помощью целевых трансфертов в местные бюджеты, но с 2000 г. по мере укрепления финансового состояния некоторых из них (сначала три недефицитных района) стали финансировать их сами; в 2001 г. число таких районов увеличилось до 14. Кроме того, районы недавно начали финансировать про-

В соответствии с концепцией, подготовленной МТЗСЗ, предлагается несколько повысить долю муниципальных бюджетов в финансировании совместной зоны ответственности по крайней мере до 5% их расходной части. Для этого, по расчетам департамента социальной помощи МТЗСЗ, при неизменности состава и численности обслуживаемого контингента, местные бюджеты должны расходовать на эти цели около 16 млн. лари, а для достижения 10%-ной доли — что рассматривается в качестве среднесрочной цели — 32 млн. лари. Согласно расчетам, при увеличении объема финансирования через местные бюджеты до 5%-ного уровня их расходов через местные бюджеты будет в год распределяться по 11,3 лари на каждого бенефицианта системы.

В новой (5%-ной) системе предусматривается сохранение практически всех сегодняшних функций центрального уровня. За ним остаются выплаты социальных пенсий, семейных пособий, единовременных пособий, финансирование программ медицинских полисов, программ помощи инвалидам, программ занятости, программ здравоохранения, выплаты нетрудоспособным, в том числе по декретным отпускам. Рекомендованное «меню» для социальных расходов муниципальных бюджетов включает в себя: финансирование льгот на электроэнергию и коммунальное обслуживание, на проезд в городском транспорте; семейных пособий и другой социальной помощи, а также единовременной помощи в тех районах, которые могут осуществлять ее финансирование самостоятельно; предоставление льгот по налогу на землю, финансирование муниципальных медицинских программ, программ помощи многодетным семьям и другим неконкурентоспособным слоям населения: матерям-одиночкам, молодым семьям, детям-сиротам, беспризорникам, лицам старше 90 лет; финансирование вспомогательных программ занятости, а также программ для решения конкретных местных проблем.

В зоне совместной ответственности будут находиться единовременные пособия, семейные пособия, программы занятости и медицинские программы. При этом местные администрации должны выбрать для себя приоритетные по финансированию (пусть и небольшие по объему) программы, исходя из потребностей данного района. В настоящее время в среднем по районам на социальные нужды расходуются 5-6 лари на душу населения в год, причем средства распыляются между многими программами. Министерство исходит из того, что при выборе программ выделяемые в районе на эти цели средства будут расходоваться в соответствии с местными приоритетами. Районам, находящимся в трудном положении, предполагается предоставлять для реализации намеченных целей субсидии в виде трансфертов.

Разработанные в МТЗСЗ подходы к изменению порядка финансирования социальной помощи не предполагают революционных изменений и не устанавливают жестких сроков достижения тех или иных параметров децентрализации системы

грамму медицинской помощи неимущим (страховые полисы) за счет собственных средств, причем они должны расходовать на эти цели не менее 2,5 лари на душу населения в районе (интервью с Мадоной Берадзе, заместителем начальника департамента социальной помощи МТЗСЗ, октябрь 2001 г.).

финансирования. Краткосрочной целью проекта является повышение программно-целевой составляющей в использовании собственных средств местных бюджетов, а также постепенное повышение доли собственных средств районов в финансировании программ социальной помощи.

Предлагаемая Министерством децентрализация финансирования социальной помощи связана не только с крайней напряженностью государственного бюджета, но и диктуется самой логикой развития этой системы обслуживания. На местном уровне легче учесть реальные потребности населения, распределить и вовремя предоставить помощь, то есть, в конечном итоге, существенно повысить ее эффективность. В частности, речь идет о передаче на местный уровень помощи лицам, находящимся в «зоне риска», — таким, например, как лица старше 90 лет, малочисленные группы, получающие пособия (пострадавшие в событиях 9 апреля и члены семей погибших в этих событиях, «чернобыльцы» и приравненные к ним категории) и др.

Осторожность в перераспределении социальных функций между бюджетами различных уровней продиктована, по свидетельству руководства министерства, современным состоянием местных бюджетов, нестабильностью их наполнения и связанными с этим узкими возможностями выполнять функции социального обслуживания населения.

В целом предлагаемые министерством изменения следует оценить положительно и рассматривать их как подготовительный этап перехода к более децентрализованной системе финансирования социальной помощи с четким разделением функций между отдельными уровнями финансирования. Вместе с тем, следует обратить внимание на несколько обстоятельств.

Во-первых, достижение 5-% или 10%-ной доли собственных расходов на социальную помощь — это достаточно формальный ориентир, поскольку он отражает лишь уровень средних расходов на эти цели. Известно, что существует огромная дифференциация в таких расходах по районам (и по абсолютной величине, и по доле в местном бюджете); кроме того, районы различаются также по характеру и остроте социальных потребностей. Так, например, увеличение расходов по этой статье в Тбилиси, на который приходится значительная часть всех расходов местных бюджетов, даже на несколько процентных пунктов может «вывести» среднюю величину по местным бюджетам на необходимый уровень, при этом нисколько не изменив ни социальной ситуации в других районах, ни стимулируя реальной децентрализации финансирования. Кроме того, одно только повышение тарифов на коммунальное обслуживание и электроэнергию⁷⁵ может существенно увеличить расходы на их льготное финансирование для отдельных категорий населения, что повысит долю расходов местных бюджетов.

⁷⁵ В конце ноября 2001 г. тарифы на электричество в Тбилиси уже были повышены на 21% (с 9,8 до 12,4 тетри за кВт-ч), и в самом ближайшем будущем ожидается существенное повышение тарифов на воду и на газ (*Rising tariffs*, «Sarke — Weekly Economic Review», 2001, November 24).

Во-вторых, остается неясным механизм стимулирования социальных отделов районных администраций к проведению программных мероприятий. Характерно, что задачи создания такого механизма (хотя бы на уровне подготовки предложений) на уровне МТЗСЗ пока не ставится.

Между тем вопрос состоит в правовом и финансовом обеспечении функций районного звена социальной помощи. Функции отделов социального обеспечения при районных администрациях⁷⁶ сейчас сводятся практически только к обслуживанию программ семейных пособий: они назначают помощь, определяют обоснованность предоставления права на семейные пособия, представляют заявки на финансирование этих пособий в министерство, а также до последнего времени выдавали эти пособия⁷⁷. Кроме этого, они занимаются организацией и предоставлением домашнего обслуживания, распределяют гуманитарную помощь, а также оказывают консультативную помощь нуждающимся в отношении их прав на получение помощи⁷⁸.

Районные отделения социального обеспечения в настоящее время не имеют возможности влиять на направления расходования средств на местном уровне. Если раньше такие отделы имели собственные счета в банке, из которых они финансировали свою деятельность, то после образования государственного казначейства все эти счета были объединены в единый счет районного бюджета. В результате на районном уровне даже трансфертные средства могут перераспределяться и использоваться не по целевому назначению, что на практике происходит довольно часто.

И такой механизм, как было показано выше, действует не только в отношении расходования средств на социальную помощь. В последние годы именно расходы муниципальных бюджетов на социально-культурные мероприятия недофинансируются по сравнению с планом (несмотря на выделение целевого государственного трансферта), тогда как выделенные средства используются для покрытия других видов расходов в связи с недополучением планового объема доходов.

⁷⁶ Эти отделы финансируются за счет местных бюджетов, методологически подчинены министерству, и заработная плата работников отделов определяется министерством. В то же время оплата труда социального работника, ведущего непосредственную работу с населением, финансируется из местного бюджета, что предопределяет значительно более низкий ее уровень.

⁷⁷ Такая система выдачи пособий вызывала множество злоупотреблений при их назначении, отмечались случаи недобросовестного их предоставления, нарушались сроки выплаты пособий и т.д. Как считают в МТЗСЗ, эти явления связаны с крайне низкой заработной платой социальных работников на местах (см., например, интервью с Мадоной Берадзе, заместителем начальника департамента социальной помощи МТЗСЗ, октябрь 2001 г.).

⁷⁸ Случаи злоупотреблений на местах и невысокий уровень правовой подготовки социальных работников обуславливают крайне невысокое доверие к предоставляемой им информации со стороны населения. В результате нуждающиеся нередко пытаются выяснять свои права, обоснованность отказа в предоставлении помощи и другие вопросы на центральном уровне — в Тбилиси, что часто дестабилизирует работу министерства.

Ясно поэтому, что поле для маневра при расширении социальных функций местных бюджетов чрезвычайно ограничено, причем не только недостатком средств, но и «непрозрачностью» расходов на местном уровне, позволяющей достаточно свободно перераспределять имеющиеся средства. Следовательно, реализация идеи о перераспределении функций местных бюджетов и децентрализации финансирования социальной помощи требует уточнения законодательной базы, регулирующей права и обязанности местных органов власти в отношении программно-целевого использования собственных доходов и средств государственного трансферта.

Однако законодательных инициатив, ориентированных на радикальные шаги в этом направлении, на уровне МТЗСЗ в настоящее время не просматривается. Реализовывать концепцию децентрализации пока предполагается за счет использования одного лишь административного ресурса, то есть самого факта подчиненности отделов социального обеспечения на местах министерству. Эффективность такого метода в условиях Грузии вряд ли нуждается в комментариях.

Основное направление реализации планируемых изменений в МТЗСЗ видят в укреплении районного звена социальной помощи и наделении его большей финансовой самостоятельностью. В концепции министерства заложено превращение районных отделений социального обеспечения в центры социального обслуживания, социальные функции которых в регионах будут значительно расширены, что предполагает расширение их штата и повышение квалификации работников. Эти идеи закладываются в разрабатываемые в настоящее время законы «О социальной помощи» и «О социальном работнике».

Предполагается, что децентрализация функций позволит подойти к решению задачи учета реального материального статуса семей при предоставлении им социальной помощи. В настоящее время в условиях крайне высокой централизации системы социальной помощи при ее назначении используется лишь формальный подход, требующий лишь формального наличия документов и не учитывающий реального материального положения семьи. При крайней ограниченности ресурсов, которые государство может выделить на помощь неимущим слоям населения, а также учитывая широкое распространение неформальных источников помощи и доходов (в том числе помощи от членов семей, трудоустроенных за границей, от сдачи в аренду жилья и другой собственности в столице или в курортной местности, от нелегальных видов деятельности и др.), характерное сегодня для Грузии, формальные основания могут быть не всегда оправданными. Проведение же неформального мониторинга и обследований можно практически реализовать только на местном уровне.

В целом, как следует из набора видов помощи, выбор состава категорий бенефициантов (см. табл. 2, Приложение 1) не связан с установлением реального (а иногда и формального) материального статуса лиц и семей, получающих пособия и другие виды помощи. С одной стороны, к числу бенефициантов действующей системы социальной помощи отнесены лица, для которых вероятность попадания в зону крайней малообеспеченности особенно велика (одиноким пенсионеры и семьи,

состоящие из нетрудоспособных членов, не имеющие иных, кроме социальной помощи, легальных источников доходов). С другой стороны, как и в других странах бывшего СССР, эта система не лишена пропагандистской и политической окраски, что видно из произошедшего в последние годы назначения социальной помощи некоторым категориям граждан без какого либо учета материального положения их семей (пособия гражданам и семьям, пострадавшим в событиях 9 апреля 1989 г., пособия репрессированным лицам и распространение их на членов семей, участникам войны за территориальную целостность Грузии и некоторые другие).

Мы ни в коем случае не подвергаем сомнению важность помощи этим категориям населения, пострадавшим в ходе исторического развития страны, и, несомненно, помощь им со стороны общества имеет под собой прочные нравственные и социальные основания. Однако, на наш взгляд, с учетом крайне ограниченных средств, выделяемых на поддержку нуждающихся лиц и семей, предоставление помощи таким категориям населения следовало бы обусловить их реальным материальным положением, а не формальной принадлежностью к той или иной заслуженной социальной группе.

В отличие от большинства других постсоветских стран, в Грузии, где социалистическая система социальной помощи была, как показано выше, практически уничтожена, такой подход к построению новой системы вполне возможен. Важно только не использовать эту систему в политических и популистских целях.

В этой связи возникает вопрос с выявлением действительно нуждающихся семей, реально не имеющих иных (легальных и нелегальных) источников существования, кроме социальной помощи. Как свидетельствует международный опыт, для бедных стран проведение мониторинга и учета нуждающихся лиц с целью выявления их реального материального положения для назначения того или иного объема социальной помощи мало результативно, поскольку число нуждающихся семей чрезвычайно велико и по составу бенефициантов плохо поддается формализации по одному или нескольким признакам.

При таком подходе к числу остро нуждающихся могут быть отнесены и семьи, которые с формально-правовой точки зрения не могут претендовать на социальную помощь. Кроме того, проведение такого сплошного мониторинга — слишком дорогостоящее мероприятие, требующее принципиально иного построения системы социальной помощи (отделов социального обеспечения) на местах, изменения состава их функций и полномочий по назначению и выделению текущих и единовременных пособий и, конечно, существенного расширения объемов финансирования. Вместе с тем, как показывает опыт, только тщательная, неформальная социальная работа на местах может дать реальные результаты по охвату реально нуждающихся семей. Для Грузии, как и для других стран бывшего СССР, формирование такой системы социальной поддержки остается делом будущего.

Разработанную в Министерстве концепцию финансирования социального пакета «Минимальный социальный пакет» можно рассматривать как основу для будущего реформирования системы социальной помощи. Однако сегодня обеспечить реальную децентрализацию финансирования можно, только наведя порядок в рас-

ходах местных бюджетов. Важно поэтому обеспечить взаимодействие МТЗСЗ и Минфина для восполнения имеющихся место пробелов в законодательстве. Необходимо также изучить возможности для урегулирования части этих вопросов в подготавливаемом в настоящее время законопроекте «О местных бюджетах».

С другой стороны, необходимо завершить работу по созданию институциональной основы для функционирования центрального и местного уровня социальной помощи и завершить подготовку соответствующих законопроектов. Тогда министерство сможет освободиться от несвойственных ему функций по организации социальной помощи на местах и сможет заняться своими прямыми обязанностями — разработкой направлений государственной политики и обеспечением контроля за их реализацией.

2.3.2. О возможных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов на социальную поддержку беженцев

С формальной точки зрения государственные расходы на содержание и социальную помощь беженцам в принципе можно рассматривать как один их элементов действующей в Грузии системы социальной помощи, сопоставимой с ней по размерам. В то же время распределение этих средств происходит на основе совершенно иных принципов.

Расселены беженцы по всей территории страны, причем наиболее компактно — в Мингрелии, Имеретии и в Тбилиси, на которые приходится 86,7% этой категории населения; 48% семей проживают в организованных поселениях, а остальные свободно перемещаются по территории страны и перемешаны с коренным населением, проживая самостоятельно, у знакомых, родственников и т.д. Вполне естественно, что среди этой категории населения особенно велика доля лиц, уехавших на заработки за границу. Специально созданное для защиты этого слоя министерство имеет в своем составе местные органы — службы в районах, которые заняты регистрацией и учетом этого слоя, а также составлением списков на предоставление пособий и льгот.

На содержание 274 тыс. беженцев из центрального бюджета выделяется более 54 млн. лари в год (о пособиях и льготах, выплачиваемых этой категории через систему социального обеспечения, см. также раздел 1.3), из которых 76% расходуется на денежные выплаты в виде пособий и еще 7,8% — на финансирование льгот и услуг, оказываемых в натуральной форме. Компактно расселенным беженцам предоставляются льготы на пользование электроэнергией, оплачивается стоимость проживания в компактно расположенном фонде⁷⁹; изолированно проживающие беженцы получают доплату за наем жилья (7 лари на 1 человека в месяц); субсидируется пользование общественным транспортом (бесплатный проезд в метро и в городских автобусах) (см. Приложение 1, табл. 7). Дети беженцев освобождаются

⁷⁹ Государственные расходы по этой льготе оценить трудно, так как по бюджетной статье «расходы на жилье» не проходят затраты на аренду зданий, где компактно проживают беженцы (а к ним в том числе относятся гостиницы в Тбилиси, пансионаты и дома отдыха и т. д.).

от платы за обучение в старших классах, пожилые — получают доплаты к пенсии. Беженцы пользуются базовым пакетом услуг здравоохранения, бесплатно предоставляемым населению. На беженцев также приходится значительная часть поступающей в Грузию гуманитарной помощи.

И если для всего населения Грузии государственная помощь предоставляется адресно (при наличии определенных законом оснований в виде отсутствия легальных источников доходов), то для предоставления помощи в денежной и натуральной форме беженцам такие критерии не действуют, достаточным является лишь факт регистрации в качестве беженца.

Учет беженцев построен по семейному принципу. При регистрации семья беженцев заполняет специальную анкету, в которую включаются подробные характеристики каждого члена семьи с указанием множества данных. Тем не менее, в анкете нет самого главного — источника доходов семьи и оценки ее материального состояния. По оценкам министерства по делам беженцев, любые попытки получить данные о занятости (источнике доходов) и величине доходов семьи наталкиваются на острое противодействие и получают негативный общественный резонанс⁸⁰.

Не случайно поэтому, что данная категория населения не была включена в программу обследования семейных бюджетов и с трудом поддается выборочным обследованиям. Такие обследования затруднены также из-за некомпактного расселения этой категории. Нам известно, что единственное комплексное обследование этого слоя населения Грузии было проведено в 2000 г. «Красным крестом». Однако полученные в ходе его данные не были обнародованы. Поэтому при оценке процессов развития этого слоя населения приходится руководствоваться данными исследований Всемирного банка, мнениями и оценками ответственных лиц в государственном аппарате⁸¹, а также фактами, сообщаемыми прессой и гражданами, — например, о достаточно распространенном расселении этих лиц в квартирах в центре Тбилиси или в комфортабельном односемейном жилом фонде и т.д.

Полученная из этих источников информация позволяет предположить, что материальное положение семей беженцев сильно дифференцировано, причем среди компактно расселенных оно, конечно, относительно хуже. Для дисперсно расселенного населения в разных районах страны ситуация складывается по-разному. Так, например, в Гальском районе на границе с Абхазией лица, имеющие статус беженцев, по указу президента получили землю для организации производства сельскохозяйственной продукции с целью последующей ее продажи по всей стране. Многие из беженцев заняты частным бизнесом; по оценкам, до четверти обще-

⁸⁰ Предпринимавшиеся министерством по делам беженцев попытки собрать сведения о беженцах, трудоустроенных в хозяйственных организациях, вызвали бурный общественный протест (вплоть до обсуждения этих вопросов в парламенте) и воспринимались как нарушение прав человека (интервью с заместителем министра по делам беженцев Теймуром Ломая, октябрь 2000 г.).

⁸¹ Интервью в Министерстве по делам беженцев, в Министерстве финансов, в МТЗСЗ и др. в октябре-ноябре 2000 г. и в октябре 2001 г.

го числа беженцев уехало из страны на заработки. Как считают специалисты Всемирного банка, бедность угрожает этому социальному слою в меньшей степени, чем в среднем по стране, причем эта угроза в большей мере актуальна для компактно проживающих лиц⁸².

И если при существующей системе учета еще можно отследить материальное состояние и степень нуждаемости компактно проживающих беженцев, то в отношении дисперсно расселенных лиц проследить состояние семьи для определения риска попадания в зону нищеты практически невозможно⁸³. Этому способствует и система учета, в которой для получения помощи достаточно иметь удостоверение беженца, которое должно ежегодно перерегистрироваться. При этом в промежутках между регистрациями лицо, имеющее статус беженца, может находиться где угодно, даже на заработках за границей (например, в России), а семья на родине может получать за него пособие и одновременно жить на доходы от нелегальной занятости члена семьи за границей (об оценках масштабов такой помощи семьям в целом по Грузии см. раздел 1.3).

Недостатки в системе учета не исключают также и двойного счета: поскольку в пределах дисперсно расселенной группы происходят довольно интенсивные миграции, отсутствует компьютерный учет контингента, сохраняются довольно широкие возможности для фальсификации документов (и по причине их низкой защиты от подделки, и в силу действовавшей до последнего времени двуязычности идентификационных документов и др. факторов) и просто для повторной регистрации в системе. По оценкам министерства по делам беженцев, таких лиц в системе от 5 до 10 тыс. человек, однако, возможно, их действительное число существенно больше⁸⁴.

Данные учета беженцев позволяют привести некоторые существенные для системы социальной защиты данные о составе этой категории населения: из общего числа беженцев 25,5% составляют дети до 16 лет, 13,4% — лица в нетрудоспособном возрасте, 5,5% — инвалиды. Из общего числа семей 4,5% — многодетные, 21,2% — семьи одиноких граждан, 1,5% семей потеряли кормильца и 1% составляют дети-сироты⁸⁵. Даже общая характеристика состава этой категории позволяет сделать некоторые выводы, и прежде всего о том, что 56% беженцев — это лица трудоспособного возраста, не являющиеся инвалидами, и, следовательно, имеющие возможности для обеспечения себя и своих семей источниками доходов. В отношении этой категории лиц, несомненно, должна проводиться политика поддержки их трудоустройства. Безусловной государственной поддержки, очевидно, требуют дети-сироты, семьи потерявшие кормильца, одинокие пенсионеры и инвалиды, а также, возможно, часть многодетных семей.

⁸² *Georgia: Poverty and Income Distribution*, p. 46.

⁸³ Интервью с заместителем министра по делам беженцев Теймуром Ломае (октябрь 2000 г.).

⁸⁴ Интервью с заместителем министра по делам беженцев Теймуром Ломае (октябрь 2000 г.).

⁸⁵ Данные отдела учета Министерства по делам беженцев за 2000 г. (см. Приложение 1, табл. 7).

Таким образом, если еще в середине 90-х гг. предоставление универсального пособия всем лицам, оставившим жилье в горячих точках, было оправдано, то сегодня, по прошествии 6-8 лет после того, как эти люди оставили постоянные места своего проживания и в отсутствие видимых перспектив решения проблемы их возвращения на эти места, государство должно, с одной стороны, в большей мере сконцентрироваться на предоставлении им адресной государственной поддержки, а с другой — на создании условий для их трудовой ассимиляции в новых условиях. Существующие же сегодня условия по сути закрепляют маргинальность этого слоя, выталкивая его в теневую занятость и нелегальную трудовую эмиграцию и не создают стимулов для легальной занятости.

Имеются многочисленные примеры, свидетельствующие о том, что легально трудоустроить беженцев очень трудно. Так, попытки организовать для этой категории лиц сезонные работы по сбору чая оказались малоэффективны. Вопросам трудоустройства беженцев было посвящено несколько указов президента, однако большого эффекта эти меры не принесли. В рамках программ иностранной помощи предпринимались попытки организовать надомный труд для части беженцев. Для этого заинтересованным лицам предоставлялось оборудование и материалы для работы на дому (например, швейные машины). Однако эти меры также оказались неэффективными, так как в большинстве случаев вместо использования по назначению это оборудование и материалы были быстро проданы на рынке⁸⁶.

По оценке министерства, этот слой населения деморализован и психологически подавлен, ориентирован на ожидание политического решения вопроса о возвращении на постоянное место жительства. Однако нежелание многих семей трудоустроиться легально, брать в обработку землю⁸⁷ и пр., объясняемое в Грузии деморализацией этого социального слоя, справедливо лишь отчасти. Во многом, по видимому, оно объясняется неконкурентоспособностью предлагаемых государством официальных источников доходов по сравнению с уже освоенными или другими (теневыми) источниками.

Другая сторона вопроса — рационализация прямой помощи беженцам за счет государственного бюджета и повышение ее адресности, поскольку величина бюджетных расходов на содержание беженцев довольно велика при крайне малой ее социальной эффективности. Однако, как было показано, действующая система учета и «закрытость» этого социального слоя серьезно осложняют такую работу. По сути, пособие, выплачиваемое беженцам, представляет собой сегодня не конкретный вид социальной помощи, а рассматривается как «компенсация» (причем в общественном восприятии крайне низкая) со стороны государства беженцам того, что последнее не в состоянии решить проблему территориальной целостности Грузии политически. Поэтому любые попытки что-то изменить в действующей системе по-

⁸⁶ Интервью с заместителем министра по делам беженцев Теймуром Ломая (октябрь 2000 г.).

⁸⁷ Существуют законодательные ограничения на приобретение беженцами жилья и земли. Следовало бы, на наш взгляд, отдельно оценить обоснованность этих положений в современной Грузии и исследовать их влияние на трудовую активизацию этого социального слоя.

мощи беженцам встречают острое противодействие этой среды. В результате государственные расходы на содержание беженцев превращаются в жесткую, закрытую статью расходов, играющую исключительно политическую роль. Эта статья, с одной стороны, не может быть сокращена, а с другой, расходование этих средств не поддается рационализации и не приобретает адресного характера.

Ресурс повышения адресности, следовательно, состоит в том, чтобы перестать рассматривать проблему беженцев только как политическую и попытаться помочь тем категориям беженцев, кто действительно нуждается (многодетным семьям, одиноким пенсионерам, лицам, не имеющим собственного жилья и др.). Однако для этого необходимо пойти на политически непопулярные решения, которые, конечно, вряд ли уместны сегодня, когда в Грузии разворачивается острый социально-политический кризис.

Вместе с тем, магистральная линия социальной политики в отношении этой категории должна, на наш взгляд, выстраиваться следующим образом. Следовало бы перестать квалифицировать эту категорию как чужеродную, как «государство в государстве» и рассматривать этот контингент как граждан страны, на которых распространяются все действующие в ней социальные гарантии. При этом действующие для всей страны критерии предоставления помощи должны быть сохранены, а оставшиеся по этой статье средства могли бы быть использованы для дополнительного социального обеспечения особо нуждающихся категорий беженцев. Такое дополнительное обеспечение не обязательно должно быть построено по логике общей системы социальной помощи, а может учитывать и такие обстоятельства, как, например, отсутствие жилья, многосемейность, отсутствие кормильца и др. Конечно, предварять эту систему должно изменение порядка учета беженцев, ориентированное на оценку этого контингента с точки зрения его материальной обеспеченности, состава семей нуждающихся и других необходимых для построения системы жизненных обстоятельств. Объемы же финансирования по этой статье в этом случае не обязательно должны возрасти, они лишь будут более адресно ориентированы.

3. Заключение

Задача противодействия расширению бедности и создания условий для роста жизненного уровня, выдвинутая на повестку дня в проекте Государственной программы преодоления бедности в Грузии, предполагает использование всех составляющих, формирующих уровень жизни населения, — от достижения устойчивого экономического роста до формирования эффективной, четко ориентированной государственной социальной политики. Как было показано, нестабильность экономического и финансового положения в современной Грузии, неурегулированность бюджетных отношений, слабая бюджетная дисциплина выступают факторами, пре-

пятствующими эффективно противодействованию расширению зоны бедности в стране с помощью мер государственной социальной политики.

Конечно, можно было бы ограничиться констатацией того простого факта, что основными условиями (предпосылками) сужения зоны бедности в стране являются подъем производства и возникающее на его основе расширение источников финансирования социальной деятельности государства. И это, безусловно, справедливо при рассмотрении вопроса с точки зрения длительной перспективы. Однако с учетом современной ситуации в Грузии такой констатации совершенно недостаточно, поскольку резкое снижение жизненного уровня на этапе начала системной трансформации в Грузии сегодня усугубляется нестабильностью экономического развития, неупорядоченностью систем финансирования и низкой бюджетной дисциплиной, то есть факторами, изначально не присущими процессу системного реформирования, а скорее связанными с его незавершенностью, с противоречиями в реализации отдельных его элементов и непоследовательностью в проведении экономической политики. Последствиями этих «сбоев» в ходе развития (связанных, помимо внутренних причин, еще и с неблагоприятными внешними обстоятельствами) являются наблюдаемые в настоящее время углубление бедности, нарастание объема социальных «претензий» к государству и, как следствие, ухудшение социально-политической ситуации в стране, что представляет собой огромную опасность для будущего развития.

В этих условиях необходимыми предпосылками для снижения остроты социальной ситуации являются экономическая стабилизация, наведение порядка в системе государственных финансов и, конечно, урегулирование стоящих перед Грузией внутренних политических и внешнеполитических проблем. Крайне суженные финансовые возможности бюджета не оставляют стране выбора в системе приоритетов социальной политики государства.

Главным направлением в этой системе должна стать политика, ориентированная на трудовую активизацию человеческого потенциала страны, — как в плане создания благоприятного климата для хозяйственной деятельности, так и в форме прямого стимулирования малого и индивидуального предпринимательства. Вторым направлением является создание эффективно работающей системы социальной защиты нетрудоспособных членов общества. Разработка адекватных современным условиям направлений социальной деятельности государства — как стимулирующих трудовую активность граждан, так и обеспечивающих их необходимую социальную защиту, — играет, таким образом, роль инструмента эффективного использования ограниченных государственных ресурсов для противодействия расширению зоны бедности и обеспечения роста уровня жизни.

Насущной задачей в современной Грузии является рационализация социальных расходов государства — как расходов центрального бюджета, так и местных (районных) бюджетов и бюджетов местного самоуправления. Рационализация расходования бюджетных и страховых средств на социальные нужды должна быть достигнута в процессе реформирования отдельных сфер социальной деятельности государства, что и обеспечит снижение «социальной цены» трансформации. В ходе ре-

формирования систем социального обеспечения и обслуживания населения будет происходить формирование новой социальной политики государства, произойдет постепенный отход от современной низкоэффективной и в связи с этим «дорогостоящей» для государства системы.

В настоящее время реформирование социальной политики государства находится в Грузии лишь на начальном этапе. Хотя под действием объективных ограничителей функционирующая в стране система социального обеспечения и обслуживания населения резко сократилась (и по объему, и по охвату населения), по логике построения и направленности в основе своей она сохраняет затратный характер. Низкая эффективность действующей системы связана с тем, что она все еще в значительной мере сохраняет черты, унаследованные от социализма, и мало приспособлена к тому, чтобы решать задачи противодействия росту бедности и нищеты в новых социально-экономических условиях. Этот вывод следует прежде всего из того, что она слабо ориентирована на активизацию человеческого потенциала, на стимулирование трудовой и профессиональной деятельности населения.

В основе своей действующая система пассивна, то есть связана с предоставлением помощи (пособий, пенсий, единовременной поддержки и т.д.), ориентированной на то, чтобы несколько смягчить резкое падение уровня жизни. При этом стимулирующие функции социальной политики, и прежде всего политики в отношении трудоспособных слоев населения, не имеющих легальной возможности преодолеть свою малообеспеченность, в Грузии в прошедшие годы фактически не реализовывались. Речь идет как о чисто социальных функциях государства (политики в отношении рынка рабочей силы), так и о таких косвенных по отношению к социальной политике, но имеющих огромное социальное значение мерах, как создание благоприятного климата для развития мелкого, среднего и индивидуального предпринимательства. Как свидетельствуют характеристики зоны бедности для Грузии, это актуально не только для городского частного сектора, но и для аграрного сектора производства.

Пассивный характер социальной деятельности государства во многом определяет низкую эффективность системы социальной поддержки в современной Грузии. В результате требования к государству в отношении социальной помощи предъявляют вполне трудоспособные члены общества, не находящие применения на рынке труда и вынужденные искать полулегальных, нелегальных источников заработка или эмигрировать за границу в надежде найти источники существования для своих семей. Попадая в зону бедности, трудоспособные категории населения становятся потенциальными бенефициантами системы социальной защиты. Отрицательные социально-политические последствия этих явлений трудно переоценить.

Быстрое и успешное продвижение по пути рыночных реформ на начальном этапе стабилизации (в середине 90-х гг.), начатое, по существу, «с чистого листа», создало иллюзию, что внедрение апробированных в развитых странах методов и моделей функционирования отдельных сфер социальной политики может быстро и эффективно привести к искомым результатам. Такая ситуация сложилась, в частности в сфере здравоохранения и управления рынком труда, где были довольно рано

заложены основы реформ в виде внедрения страхового порядка финансирования и создания соответствующих институтов.

Однако жесткие финансовые ограничения, неразвитость финансовых институтов, неподготовленность к такому внедрению бюджетов и бюджетных отношений различных уровней власти, отсутствие нормативно-законодательной среды не только резко снизили эффективность реализуемых мероприятий и реформ, но и зачастую просто дискредитировали саму идею их проведения. Не последнюю роль сыграли и такие факторы, как психологическая неготовность населения к адаптации в новых условиях, обусловленная «социалистичностью» сознания постсоветского общества, сложившиеся социально-культурные традиции. Расчет на то, что внедренные новые механизмы автоматически улучшат ситуацию, не оправдался.

Столкнувшись с неподготовленностью социально-экономической среды и дефицитным финансированием, формально рыночные институты (на рынке труда и в здравоохранении) в условиях отсутствия необходимой текущей корректировки не только не начали функционировать успешно, но и способствовали ухудшению социальной ситуации. В этом смысле опыт Грузии, как и ряда других стран, в очередной раз указывает на важность тщательной предварительной подготовки к внедрению тех или иных системных институтов, причем не только в плане финансовой обеспеченности их функционирования, но и готовности гибко применять имеющиеся в распоряжении инструменты.

О необходимости комплексного реформирования отраслей социальной сферы в Грузии говорят уже давно, однако лишь в последнее время было начато формирование их нормативной основы и создание организационных предпосылок для проведения таких реформ. Как показывает опыт других стран, проходящих этап системной трансформации, такой ход вещей является естественным, а успешность и эффективность проведения реформ отраслей социальной сферы, как правило, тесно связаны со степенью устойчивости макроэкономической и финансовой стабилизации. Кроме того, само проведение таких реформ требует значительных средств. В Грузии течение событий заставляет правительство решать эти вопросы одновременно, что резко осложняет решение этих задач и придает им ярко выраженную политическую окраску.

Современное экономическое положение страны не позволяет предположить, что в обозримом будущем будут найдены средства для дорогостоящих широкомасштабных реформ. Вместе с тем, при наличии четкой координации деятельности различных ведомств (Миндоходов, Минфина, МТЗСЗ и др.) и при тщательном просчете возможных последствий намечаемых изменений некоторые из поставленных задач могут быть успешно решены и на современной финансовой основе.

Исходными условиями для успеха реформ являются их институциональное оформление и законодательное обеспечение. Как было показано в работе, отсутствие четко оформленной и внутренне непротиворечивой правовой базы делает эту сферу предметом манипуляций различных групп интересов, порождает нерациональное (нецелевое) расходование средств, заставляет прибегать к таким формам бюджетного балансирования, как неплатежи, задержки платежей и др., порождает

противоречия между органами власти различных уровней. В конечном итоге последствия таких негативных явлений в общественном мнении так или иначе связываются с неэффективностью и бездействием центральных органов исполнительной и законодательной власти.

Несомненно также, что разработке, обсуждению и принятию законодательных основ реформирования социальной сферы должен сопутствовать широкий общественный диалог и, возможно, более откровенное освещение планируемых изменений в средствах массовой информации. Речь прежде всего идет о принятии пакета законов о реформировании пенсионного обеспечения, о принятии нового Трудового кодекса, о разработке и принятии пакета законов о социальной помощи, об уточнении принципов финансирования и предоставления страховой медицинской помощи населению, о реформе системы образования. Все эти направления должны представлять, на наш взгляд, единый комплекс мер и быть увязаны между собой и с разрабатываемым законом о местных бюджетах.

Таким образом, основными направлениями реформирования социальной сферы в Грузии должны, на наш взгляд, стать следующие:

1. Укрепление страховых принципов социального обеспечения и реформирование системы пенсионного обеспечения в направлении дифференциации пенсионных пособий и создания условий для развития накопительного сегмента системы, на основе которого в среднесрочной перспективе станет возможен переход к трехуровневой системе пенсионного обеспечения. Необходимыми предпосылками для начала реформирования этой системы, на наш взгляд, являются достижение ее финансовой стабильности и погашение задолженности системы, создание устойчивой доходной базы, аккумулируемой ГФСМС, а также укрепление финансового рынка для обеспечения функционирования накопительного сегмента системы.

2. Упорядочение состава обязательных страховых программ медицинского обеспечения населения (за счет сокращения числа финансируемых программ) с тем, чтобы предусмотренные объемы финансирования обеспечивали реальные потребности населения в данном виде помощи. Рационализации расходов средств, выделяемых в рамках страховых и государственных программ, будет способствовать и сокращение числа медицинских учреждений, с которыми заключаются соглашения на предоставление услуг в рамках этих программ. В конечном итоге, более жесткий контроль за использованием этих средств будет способствовать и рационализации существующей сегодня в Грузии явно избыточной сети медицинского обслуживания. Немаловажным станет и внесение ясности в вопросы финансирования отдельных элементов этой сети бюджетами разных уровней.

3. Рационализация системы социальных пособий и повышение их адресности с учетом охвата наиболее нуждающихся семей. Важным направлением реформирования является четкое разграничение функций бюджетов различных уровней в финансировании тех или иных видов помощи и освобождение центрального уровня от несвойственных ему функций распределения и предоставления единовременной социальной помощи. Расширение функций местных уровней должно идти за счет укрепления их бюджетов. Проблема рационализации социальных расходов в широ-

ком смысле (включая расходы на социальную инфраструктуру) состоит, таким образом, в упорядочении межбюджетных отношений, в укреплении местных бюджетов и в уточнении их ответственности за реализацию определенного круга задач.

4. Комплексное реформирование системы социальной помощи неизбежно поставит вопрос о месте в ней блока государственной помощи беженцам. Существующее сегодня фактическое выделение этой многочисленной группы населения из ведения Министерства труда на практике лишает этих лиц возможности пользоваться государственной системой социальной помощи и претендовать на те виды пособий, которые реально получают другие граждане Грузии, что как бы выводит беженцев за границы гражданства. Кроме того, существует и другая сторона вопроса, связанная с необходимостью рационализации и повышения адресности государственной помощи беженцам, материальное положение которых чрезвычайно пестрое. Это связано с тем, что предоставление символических по размеру пособий беженцам происходит уравнительно, без учета реального материального положения семьи. Ясно, что любое вмешательство в эту систему будет иметь острый политический резонанс; тем не менее, насущность решения этой проблемы становится очевидной не только в связи с необходимостью рационализации расходования бюджетных средств, но и в связи с потребностью обеспечить реальную помощь действительно нуждающимся. Немаловажную роль здесь должны сыграть средства массовой информации.

5. Расширение социальных функций местных органов власти позволит в перспективе создать эффективно действующие социальные службы на местах, которые, ориентируясь в реальных потребностях местного населения, оказывали бы действительно необходимую помощь и предоставляли бы сведения о реально нуждающихся лицах.

6. Упорядочение системы государственных финансов и укрепление дисциплины исполнения плановых бюджетных показателей как по доходам, так и по расходам. Жесткое следование принципам финансирования «защищенных» статей бюджета во избежание накопления задолженностей по платежам социального характера. Для повышения степени доверия населения к государству необходимо оформить накопившуюся задолженность по этим выплатам (по заработной плате работникам сферы народного образования, по заработной плате работникам госаппарата и причитающимся им выходным пособиям при сокращении штатов, задолженностей по пенсиям и пособиям и др.) в виде долгосрочных долговых обязательств государства, которые могли бы быть погашены в установленные соответствующим законом сроки.

7. Параллельно с реализацией перечисленных выше направлений реформирования отраслей социальной сферы станет возможной реальная рационализация государственных расходов социального характера. Она будет связана не только с перераспределением социальных функций и, следовательно, долей социальных расходов между бюджетами различных уровней, но и с укреплением страховых начал в финансировании социальных потребностей.

Приложение 1. Таблицы

Таблица 1. Доли доходов государственного и консолидированного бюджета в ВВП в 1996-2000 гг. (в %)

	1996	1997	1998	1999	2000
Собственные расходы госбюджета, всего (без иностранной помощи)	8,3	12,5	11,7	10,7	10,5
в том числе страховые доходы ГФСМС и фонда занятости	1,8	1,9	2,1	2,0	2,1
Доходы консолидированного бюджета, всего (включая доходы местных бюджетов)	11,6	15,9	16,4	15,6	15,0

Источник: расчеты автора на основании данных Министерства финансов и Государственного департамента статистики.

Таблица 2. Система социальной помощи и социальных льгот, финансируемая за счет средств бюджетов различных уровней, по категориям бенефициантов, в 2001 г.

Виды социальной помощи	Единый размер выплаты; сумма, выплачиваемая бенефицианту системы в год	Одиноким пенсионеры	Семьи из двух и более нетрудоспособных	Дети-сироты	Участники войны	Инвалиды войны	Приравненные к участникам войны категории	Персональные пенсионеры	Лица, пострадавшие от Чернобыльской аварии и приравненные к ним	Лица, репрессированные в годы Советской власти	Лица, пострадавшие в событиях 9 апреля 1989 г.	Семьи пострадавших в событиях 9 апреля 1989 г.	Шахтеры	Всего (получатели / сумма)	Уровень финансирования
Пенсии и пенсионные пособия	35x12=420 45x12=540 14x12=168 40x12=480	38732 x 168 = 6507,0	14465 x 336= 4860,2	1040 x 168= 174,7	20351 x 480 = 9768,5	11766 x 540 = 6353,6	28550 x 420 = 11991,0	6545 x 168 = 1099,6	444 x 540 = 239,8	11460 x 540 = 6188,4	106 x 420 = 44,5		800 x 168 = 134,4	134259 47361,7	Гос.
Социальные (семейные) пособия	22x12=264 35x12=420	38732 x 264 = 10225,2	6301 x 420 = 2646,4	1040 x 264 = 274,6								25 x 850 = 21,3		46098 13167,5	Гос. + муницип.
Единовременная помощь, предоставляемая «Красным крестом»	18	38732 x 18 = 697,2												38732 697,2	Мероприятие
Финансирование медицинского страхового полиса	19	38732 x 19 = 735,9	14465 x 19 = 274,8	1040 x 19 = 19,8	20351 x 19 = 386,7	11766 x 19 = 223,6		6545 x 19 = 124,4	2000 x 19 = 38,0	11460 x 19 = 217,7	1300 x 19 = 24,7		800 x 19 = 15,2	108459 2060,7	Гос.
Дотации на пользование радиоточкой	1,5x12=18	38732 x 18 = 697,2	14465 x 18 = 260,4		20351 x 18 = 366,	11766 x 18 = 211,8				11460 x 18 = 206,3				96774 1741,9	Гос.
Дотации на пользование телефоном	10,8 5,4	38732 x 10,8 = 418,3	14465 x 10,8 = 156,2		20351 x 10,8 = 219,8	11766 x 10,8 = 127,1	28550 x 10,8 = 308,3	6545 x 10,8 = 70,7		11460 x 10,8 = 123,8				131869 1424,2	Гос.
Дотации на проезд в метро	144					11766 x 144 = 1694,3			444 x 144 = 63,9					12210 1758,2	Муницип

Продолжение таблицы на следующей странице

Продолжение таблицы 2

Виды социальной помощи	Единичный размер выплаты; сумма, выплачиваемая бенефицианту системы в год	Одиноким пенсионеры	Семьи из двух и более нетрудоспособных	Дети-сироты	Участники войны	Инвалиды войны	Приравненные к участникам войны категории	Персональные пенсионеры	Лица, пострадавшие от Чернобыльской аварии и приравненные к ним	Лица, репрессированные в годы Советской власти	Лица, пострадавшие в событиях 9 апреля 1989 г.	Семьи пострадавших в событиях 9 апреля 1989 г.	Шахтеры	Всего (получатели / сумма)	Уровень финансирования
Дотации на потребляемую электроэнергию	0,5X12=58,8 0,3X12=35	38732 x 67,5 = 2614,4	14465 x 67,5 = 976,4		20351 x 35 = 712,3	11766 x 58 = 682,4	28550 x 35 = 999,3	6545 x 35 = 229,1	2000 x 35 = 70,0	11460 x 35 = 401,1				133869 6684,9	Мероприятие Муницип.
Дотации на проезд городским транспортом	7x12=84			1040 x 84 = 87,3										1040 87,3	Муницип.
Единовременные пособия на проезд	3				20351 x 3 = 61,1	11766 x 3 = 35,3								32117 96,3	Муницип.
Дотации на проезд в троллейбусе и автобусе	48					11766 x 48 = 564,8								11766 564,8	Муницип.
Дотации на коммунально-бытовое обслуживание	49,2 24,6				20351 x 24,6 = 500,6	11766 x 49,2 = 578,9	28550 x 24,6 = 702,3	6545 x 24,6 = 161,0	2000 x 49,2 = 98,4	11460 x 24,6 = 281,9	1300 x 24,6 = 32,0			81972 2355,2	Муницип.
Дотации на пользование городским транспортом	5x12=60							6545 x 60 = 392,7						6545 392,7	Муницип.
Дотации на пользование водой	7,20				20351 x 7,20 = 146,5	11766 x 7,20 = 84,7								32117 231,2	Муницип.
Число бенефициантов системы		38732	14465	1040	20351	11766	28550	6545	2000	11460	1300	25	800	137034	
Бюджетные затраты		2189,5	9174,5	556,4	12161,8	10556,5	14000,9	2077,4	510,1	7419,2	101,2	21,3	149,6	78623,9	

Источник: расчеты автора на основании данных Департамента социальной защиты МТЗСЗ.

Таблица 3. Расходы Государственного фонда социального и медицинского страхования в 2000-2002 гг. (в млн. лари)

	2000 г. (факт.)	2001 г. (план)	2002 г. (план)	Целевые трансферты (план 2002 г.)
Финансирование всех видов помощи в т.ч.	150,9	163,6	207,1	
пособия членам семей погибших за территориальную целостность Грузии	2,0	2,7	2,4	1,6
пенсии инвалидам войны	13,3	17,8	15,1	12,3
пенсии участникам войны	3,3	1,1	3,1	0,7
пенсии приравненным к ним категориям граждан	10,5	10,9	11,9	7,9
пенсии по трудовому стажу	99,0	117,8	122,3	-
пенсии жертвам политических репрессий	5,5	4,9	6,2	3,4
пенсии лицам, демобилизованным из рядов вооруженных сил и МВД			27,0	
пособия лицам, пострадавшим в событиях 9 апреля 1989 г.	0,025	0,05	0,6	0,6
пособия членам семей пострадавших в событиях 9 апреля 1989 г.	0,009	0,02	0,02	0,02
пенсии работающим пенсионерам	1,7	1,3	1,2	1,2
пособия лицам, пострадавшим от Чернобыльской аварии			0,5	
регрессивные пенсии			0,8	
социальные пенсии	14,3	11,6	15,1	15,1
персональные пенсии	1,3	1,02	0,9	
пособия по временной нетрудоспособности	2,0	2,0	2,0	
семейные пособия, финансируемые за счет госбюджета			12,0	0,4
Административные расходы	4,5	4,8	4,2	
Обслуживание и выдача пенсий	2,8	3,0	4,0	
Всего расходы	167,2	216,3	229,3	
в том числе за счет целевых трансфертов	27,1	47,7	44,9	44,9

Источник: расчеты автора на основании данных государственных бюджетов за соответствующие годы.

Таблица 4. Поступление налоговых отчислений по социальным налогам в соответствующие фонды за 9 месяцев 2001 г.

	январь-сентябрь 2001 г.		
	тыс. лари		%
	план	факт	
ГФСМС, в т.ч.	126450,0	116409,0	92,1
от хозяйственных организаций	90000,0	89298,0	99,2
от бюджетных организаций центрального подчинения	12825,0	13506,0	105,3
от бюджетных организаций местного подчинения	23625,0	13605,0	57,6
Фонд занятости	3788,6	3777,0	98,6
Государственная медицинская компания	17510,0	15436,4	88,2
Всего	147748,6	134171,3	90,8

Источник: расчеты автора на основании данных Министерства доходов.

Таблица 5. Накопленная задолженность по налоговым платежам в целом и по платежам в социальные фонды (по состоянию на 1.09.2001 г.) (в млн. лари)

	Задолженность по:			
	налоговым платежам (без социальных платежей)	платежам в ГФСМС	платежам в медицинскую страховую компанию	платежам в фонд занятости
Всего накопленная задолженность (включая санкции и штрафы)	742,3	139,3	12,7	5,9
в том числе основные платежи	332,4	65,8	6,9	2,9
Прирост основной задолженности за 8 месяцев 2001 г.	80	8	н.д.	0,7

Таблица 6. Государственные трансферты местным органам власти, 1997-2001 гг. (в тыс. лари)

	1997	1998	1999	2000	2001
Трансферты план	45272	48260	43117	35040	34500
факт	43394	29720	31760	27771	
Доходы местных бюджетов	206200	257195	321843	327218	382000*
Доля трансфертов в общих доходах, %	21,04	11,55	9,9	10,7	10,9

* Прогнозируемые доходы

Источник: расчеты автора на основании данных Министерства финансов.

Таблица 7. Численность беженцев по группам и по регионам (чел.) на 1 января 2000 г.

	Всего	Тбилиси	Мингрелия	Имеретия
Всего	282067	90545	118136	35856
в т.ч. проживающие в городах	205105	90545	55002	32206
Число семей	85937	27552	35294	11514
в т.ч. компактно проживающие	36123	11482	12358	6476
в т.ч. неорганизованно проживающие	49814	16070	22936	5038
Численность лиц в трудоспособном возрасте	167095	55083	68107	21273
в т.ч. мужчины 16-65 лет	76507	24137	32285	9603
женщины 16-60 лет	90588	30946	35822	11670
Число детей				
в т.ч. до 1 года	1125	506	365	134
0-2 года	3666	1352	1474	415
0-3 года	6546	2345	2653	770
0-4 года	9893	3374	4059	1217
0-5 лет	13272	4380	5496	1682
0-6 лет	16908	5436	7093	2173
0-16 лет	72776	22970	30820	9227
Пенсионеры	37732	11195	17335	4718

Продолжение таблицы на следующей странице

Продолжение таблицы 7

	Всего	Тбилиси	Мингрелия	Имеретия
Инвалиды	14599	5441	5579	1334
в т.ч. 1 группы	970	386	357	134
в т.ч. 2 и 3 групп	13629	5055	5222	1200
Многодетные семьи (число семей)	3932	1617	1170	498
Одинокое лица	18195	5827	7366	2536
Семьи, потерявшие кормильца	1315	519	368	232
Дети-сироты	909	176	409	246
Учащиеся (дети школьного возраста)	22265	7107	9567	2802
Лица с педагогическим образованием	15761	7658	4556	1491
Лица с медицинским образованием	19383	4786	2898	1333

Источник: расчеты автора на основании данных Министерства беженцев и перемещенных лиц.

Таблица 8. Расходы министерства беженцев и перемещенных лиц (в млн. лари)

	1998	2000 (план)	2000 (факт)*
Всего	57,9	61,3	54,2
Центральный аппарат	0,14	0,12	0,11
Местные органы министерства	0,02	0,02	0,02
Помощь беженцам	43,5	43,2	41,8
На содержание беженцев при организованном поселении	13,3	9,7	7,1
Программные расходы на помощь	1,0	8,3	5,5
в т.ч. бесплатный проезд в метро	0	6,7	3,9
бесплатный проезд в прочем электротранспорте	0	0,6	0,26
Банковское обслуживание и почтовые расходы	0,6	0,43	0,68
Фонд помощи инвалидам	0,12	0,15	0,20
Регулярные расходы на репатриацию	0,28	0,1	н.д.
Функционирование централизованной системы миграционного контроля	0	0,25	н.д.
Фонд единовременной помощи беженцам	0	0,05	0,05

* По данным об исполнении бюджета

Источник: расчеты автора на основании данных Министерства беженцев и перемещенных лиц.

Приложение 2. Перечень основных нормативных актов, регулирующих социальное обеспечение и социальное обслуживание населения в современной Грузии

1. Кодекс законов о труде 1973 г. с поправками от 02.03.93, 08.02.95, 21.03.97, 15.04.97, 31.10.97, 12.11.97, 30.10.98, 09.06.99, 10.03.00, 25.11.00, 29.11.00.
2. Закон о занятости от 25.07.91 с поправками от 12.11.97, 28.05.99, 09.12.99, 13.07.00.
3. Закон о налогах, формирующих Фонд медицинского страхования от 21.03.95 с поправками от 28.05.97.
4. Закон о социальной защите инвалидов от 14.06.95 с поправками от 13.06.97 и 16.10.97.
5. Закон о ветеранах войны и вооруженных сил от 17.10.95 с поправками от 17.05.1996, 16.10.1997, 19.02.99, 19.03.99, 25.06.99, 24.12.99, 03.05.00, 13.12.00.
6. Закон о временно перемещенных лицах – беженцах от 28.06.96.
7. Закон о пенсионном обеспечении лиц, демобилизованных из рядов вооруженных сил и органов охраны правопорядка и членов их семей от 16.10.96 с поправками от 31.03.98, 19.03.99, 24.12.99, 13.12.00.
8. Закон о социальной помощи погибшим и пострадавшим в ходе войны за территориальную целостность Грузии и членам их семей от 27.12.96.
9. Указ Президента «Об усовершенствовании экономического механизма текущих реформ в системе здравоохранения Грузии» от 30.03.97.
10. Закон о профессиональных союзах от 02.04.97.
11. Закон о правилах исчисления прожиточного минимума от 17.04.97.
12. Закон о лекарствах и фармацевтической деятельности от 17.04.97 с поправками от 28.12.00.
13. Закон о медицинском страховании от 18.04.97.
14. Закон о страховании от 02.05.97 с поправками от 26.06.97, 30.10.98, 28.05.99.
15. Закон об образовании от 27.06.97 с поправками от 29.12.97, 12.06.98, 25.06.98, 28.05.99, 09.06.99, 24.12.99, 13.12.00.
16. Закон о местном управлении и самоуправлении от 16.10.97 с поправками от 28.05.99, 23.07.99, 28.12.99, 28.06.00.
17. Указ Президента «О реформе государственного социального страхования» от 17.10.97.

18. Закон об отмене некоторых нормативных актов по вопросам здравоохранения от 14.11.97.
19. Закон о здравоохранении от 10.12.97 с поправками от 28.05.99, 09.06.99, 24.12.99, 24.02.00, 13.12.00.
20. Закон о коллективных договорах и соглашениях от 10.12.97.
21. Закон о мерах безопасности на вредных производствах от 10.12.97 с поправками от 29.06.00.
22. Закон о социальной защите лиц, подвергшихся репрессиям, и о признании таковых жертвами политических репрессий от 11.12.97.
23. Закон о беженцах от 18.02.98.
24. Закон об урегулировании коллективных трудовых споров от 30.10.98.
25. Закон о негосударственном пенсионном обеспечении и страховании от 30.10.98.
26. Указ Президента «О компенсации ущерба здоровью, причиненного на производстве» от 09.02.99.
27. Указ Президента «О программе социальной защиты лиц старшего поколения» от 19.04.99.
28. Указ Президента «О социальной защите пострадавших и семей лиц, погибших в ходе событий 9 апреля 1989 г.» от 30.04.99.
29. Закон об обязательном страховании здоровья и жизни и о пенсионном страховании депутатов парламента от 04.06.99 с поправками от 10.12.99, 13.12.00, 16.02.01, 27.04.01.
30. Закон об усыновлении сирот и детей родителей, лишенных родительских прав от 22.06.99.
31. Закон об экономической деятельности органов местного управления и самоуправления от 22.06.99.
32. Закон о социально-экономическом и культурном развитии высокогорных регионов от 06.08.99.
33. Закон о правах пациентов от 05.05.2000.
34. Указ Президента «О дополнениях к закону «О пенсионном обеспечении лиц, демобилизованных из рядов вооруженных сил и органов охраны правопорядка и членов их семей» от 09.07.2000.
35. Закон о социальной поддержке участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и других гражданских и военных атомных объектах и членов их семей от 11.08.2000.
36. Закон о занятости от 28 сентября 2001 г. (пока не вступил в силу).

Перечень используемых сокращений

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГМК	Государственная медицинская компания
ГНС	Государственная налоговая служба
ГСЗ	Государственная служба занятости
ГФСМС	Государственный фонд социального и медицинского страхования
Кзот	Кодекс законов о труде
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
МТЗСЗ	Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты
ПРООН	Программа развития ООН
ФЗ	Фонд занятости
PAYG	«Pay-As-You-Go», принцип выплаты пенсий из текущих доходов, а не специальных фондов, составленных из регулярных взносов в течение периода работы будущего пенсионера
USAID	Агентство международного развития США

Литература

Бюджеты домашних хозяйств Грузии, 1998-1999, Государственный департамент статистики Грузии, Тбилиси, 2000 (на груз. яз.).

Веллиш С., *Грузия. Краткий обзор проблем макроэкономической политики*, «Исследования и анализ», № 87, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

Гварамадзе И., Клэц К., Синицина И., *Грузия в поворотном пункте: экономические события 1998 и начала 1999 года*, «Исследования и анализ», № 164, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1999.

Домбровский М., *Фискальный кризис в период трансформации. Динамика процесса и некоторые концептуальные проблемы*, «Исследования и анализ», № 72, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

Папава В. *Некрэкономика и посткоммунистическая трансформация экономики*, Тбилиси: ООО «Компания Империял», 2001.

Папава В. *Экономический манифест ограничения коррупции в Грузии*, «Свободная Грузия», 2001, 4 сентября.

Папава В., Беридзе Т., *Экономические реформы в Грузии*, «Российский экономический журнал», 1998, № 1, с. 58-64.

Папава В., *Грузия на пути к рыночной экономике*, Тбилиси: Мецниереба, 1995.

Папава В., *Коррупция — как сахарный диабет: лечение вслепую не поможет*, «Вечерний Тбилиси», 2001, 11-12 октября.

Папава В., *Международный валютный фонд в Грузии: Достижения и ошибки*, Тбилиси: ООО «Компания Империял», 2001.

Синицина И., *Проблемы реформирования социальной защиты и социальной инфраструктуры в Грузии*, «Исследования и анализ», № 96, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1996.

Синицина И., *Фискальная политика и организация сферы государственных финансов Грузии*, «Исследования и анализ», № 110, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1997.

Синицина И., Ярочиньски М., *Бюджетно-налоговая система и государственные финансы Грузии в 1997-1998 гг.*, «Исследования и анализ», № 142, CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава, 1999.

Шеварднадзе К., Чечелашвили Р., Чочели В., Хадური Н., *Индексы налоговой коррупции Папава*, Тбилиси: ООО «Компания Империял», 2000.

Baseline Assessment for Georgia Local Government Program, Prepared for Georgia Local Government Reform Initiative, U.S. Agency for International Development, Georgia by the Urban Institute, Washington D.C., March 2001.

Economy of Georgia. Trends. Analysis. Forecast. I Quarter, 2001, CASE Transcaucasus, Tbilisi, 2001.

Economy of Georgia. Trends. Analysis. Forecast. II Quarter, 2001, CASE Transcaucasus, Tbilisi, 2001.

Georgia — Politics and Economics Review (на рус. яз.), сентябрь-декабрь 2001, http://www.securities.com/docs.html?pc=KZ&pub_id=ALATSREVR.

Georgia: Recent Economic Developments, International Monetary Fund, Washington, 2000. *Georgia. Statistical Review, January-September 2000*, State Department for Statistics of Georgia, Tbilisi, 2000.

Georgia: Education System Realignment and Strengthening Program, Project Appraisal Document, World Bank, January 18, 2001.

Georgia: Poverty and Income Distribution. Volume 1: Main Report, The World Bank, May 1999.

Georgia: Poverty Update, «World Bank Report», No. 22350-GE, June 28, 2001 (Draft).

Georgia: Recent Economic Developments, International Monetary Fund, Washington D.C., 2000.

«Georgian Economic Trends. Quarterly Economic Review», TACIS Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC), 1999, No. 1 (Third – Fourth Quarter 1998), Tbilisi, 1999.

«Georgian Economic Trends. Quarterly Economic Review», TACIS Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC), 1999, No. 2 (Fourth Quarter 1998 – First Quarter 1999), Tbilisi, 1999.

«Georgian Economic Trends. Quarterly Economic Review», TACIS Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC), 1999, No. 3 (First – Second Quarter 1999).

«Georgian Economic Trends», TACIS Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC), 2000, No. 3-4, Tbilisi, 2000.

«Georgian Economic Trends», TACIS Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC), 2001, No. 1, Tbilisi, 2001.

Georgian National Health Policy, Tbilisi, 1999.

Human Development Report Georgia 1999, UNDP, Tbilisi, 1999.

Options for Pension Reform in Georgia, Human Development Sector Unit, Social Protection Sector, Europe and Central Asia Region, World Bank, June 2000.

Papava V., *Economic approach to the restriction of corruption in Georgia*, «Georgian Economic Trends», 2000, No. 3-4. Tbilisi, 2000, p. 51-55.

Poverty Reduction and Economic Growth Program of Georgia. Final Document (Draft), Tbilisi, September 2000.

Program of Cooperation between the International Labour Organization and Government of Georgia, Tbilisi, 2001.

«Sarke — Daily News», 2000-2001, http://www.securities.com/docs.html?pc=KZ&pub_id=SARKEDN.

«Sarke — Press Digest», 2000-2001, http://www.securities.com/docs.html?pc=KZ&pub_id=SARKEDIGEST.

«Sarke — Weekly Economic Review», 2000-2001, http://www.securities.com/docs.html?pc=KZ&pub_id=SARKEWBN.

Statistical Yearbook of Georgia 2000, Tbilisi, 2000.

Strategic Health Plan for Georgia 2000-2009 (Draft), Tbilisi, 2000.