



96

Ирина Синицина

*Проблемы реформирования
социальной защиты и социальной
инфраструктуры в Грузии*

Варшава, декабрь 1996 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 Фонда CASE.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Поддержка экономической трансформации в странах бывшего СССР», финансируемого **Фондом им. Стефана Батория**, Варшава, Польша.

Редактор *Петр Козаржевский*

© CASE — Центр социально-экономических исследований, Варшава 1996 г.

ISBN 83-7178-005-2

Издатель:

CASE — Центр социально-экономических исследований
Польша, 00-585 Warszawa, ul. Bagatela 14

тел.: (48-22) 628-09-12, 629-43-83

факс: (48-22) 628-65-81

e-mail: case@case.com.pl

Содержание

| | |
|---|----|
| 1. СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ГРУЗИИ..... | 5 |
| 2. ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ..... | 7 |
| 2.1. Формирование и финансирование заработной платы в бюджетной сфере..... | 8 |
| 2.1.1. Проблемы дифференциации уровня заработной платы в бюджетной сфере и в сфере материального производства..... | 11 |
| 2.1.2. Минимальная заработная плата..... | 14 |
| 2.2. Финансирование отдельных форм социального обеспечения..... | 16 |
| 2.2.1. Единый государственный фонд социального обеспечения и медицинского страхования..... | 16 |
| 2.2.2. Формы социального обеспечения..... | 20 |
| 2.2.3. Социальная помощь..... | 26 |
| 2.2.4. Финансирование и организация защиты от безработицы..... | 29 |
| 3. ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОТРАСЛЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ..... | 34 |
| 3.1. Реформа в здравоохранении..... | 34 |
| 3.2. Реформа в сфере образования и воспитания..... | 39 |
| 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 42 |
| Приложение..... | 46 |
| Концепция реформы социальной защиты Министерства труда и социального обеспечения Грузии..... | 46 |
| Семейные пособия..... | 48 |
| Таблицы..... | 49 |
| Литература..... | 59 |

В настоящей работе использованы материалы, собранные в государственных организациях во время двукратного пребывания автора в Республике Грузия в январе-феврале и в августе 1996 г. За помощь, оказанную в получении необходимой информации и материалов, автор выражает благодарность работникам Министерства труда и социальной защиты РГ и, в частности, заместителю министра Георгию Каландадзе, заместителю министра Виктору Иашвили, генеральному директору центра медицинской и социальной реабилитации Тимуру Имнадзе, начальнику управления регулирования трудовых отношений и заработной платы министерства Лизе Зазадзе, начальнику управления социальной помощи Мадоне Берадзе, начальнику управления пенсионного обеспечения министерства Асме Джебджашвили и ее заместителю Иосифу Лобжанидзе. Автор также чрезвычайно признателен работникам Министерства экономики РГ и, в частности, заместителю министра Рамину Митаишвили и начальнику управления труда и социальной политики этого министерства Елене Чаковани, заместителю министра образования РГ Мирее Гоцеридзе, заместителю министра здравоохранения РГ Тенгизу Джинойлава, генеральному директору Фонда социального и медицинского страхования Отта Купения и работникам этого фонда, генеральному директору фонда занятости Элгудже Меладзе, генеральному директору государственной биржи труда Константину Глonti. Много полезной информации и комментариев к ней было также получено во время встреч в парламенте РГ с первым заместителем председателя комитета по здравоохранению и социальным проблемам Константином Баркая и членом парламента Лирой Топуридзе, а также с сотрудником TACIS редактором «Georgian Economic Trends» Оливером Уиксом.

1. Структура и функции органов управления и социального обслуживания населения Грузии

Формирование направлений социальной деятельности государства в Грузии осуществляется следующими государственными органами¹: Министерством экономики (управление труда и социальной политики) и Министерством труда и социальной защиты (МТСЗ). В составе МТСЗ в последнее время были сформированы три самостоятельных департамента, который будут функционировать как исполнительные органы министерства (в части реализации проводимой им политики и разрабатываемых им методологических рекомендаций), но с отдельным финансированием:

- Инспекция труда на правах департамента (финансируется отдельной строкой бюджета);
- департамент по занятости (включающий в себя подразделения биржи труда) (финансируется за счет средств фонда занятости);
- департамент социальной адаптации и реабилитации инвалидов, в состав которого вошел Республиканский центр медицинской и социальной реабилитации; последнему были переданы в ведение инвалидные дома и предприятия инвалидов, ранее находившиеся на балансе министерства (финансируется за счет бюджета).

При этих департаментах будут функционировать соответствующие управления (занятости, регулирования трудовых отношений и заработной платы, минимальных потребительских бюджетов, демографии, пенсионного и социального обеспечения, социального положения и социальной помощи на местном уровне, медэкспертизы — установление инвалидности), где будет вестись разработка законопроектов и осуществляться планирование и реализация политики в той или иной области.

При МТСЗ действуют в организационном и финансовом отношении отделенные от него внебюджетные фонды: Государственный фонд занятости и Единый государственный фонд социального обеспечения и медицинского страхования (ФСО). Общее руководство этими финансовыми организациями осуществляет министерство через правления фондов, председателями которых является по должности руководитель (министр) МТСЗ.

Деятельность организационных структур МТСЗ на местах осуществляется через отделы социального обеспечения местных (районных) органов власти, отделы социальной помощи, существующие при местных органах власти или самостоятельные центры социальной помощи, имеющие центральное подчинение,

¹ Здесь мы не рассматриваем подразделения в высших органах исполнительной и законодательной государственной власти, которые занимаются разработкой основных направлений социально-экономической политики на макроуровне и принимают решения о направлениях социальной деятельности, о порядке их финансирования, о распределении бюджетных средств на отдельные цели и об отчислениях во внебюджетные фонды, о величине минимальной заработной платы и др. Подготовительная и аналитическая работа ведется в комитетах парламента Грузии по занятости, по образованию и просвещению, по здравоохранению и социальному обеспечению, в канцелярии Президента. Не рассматриваются также структурные подразделения ведомственного уровня (в министерстве финансов, в министерстве приватизации и др.), так или иначе влияющие на выработку направлений реформирования этой сферы и формирующие общие условия для ее функционирования.

а также через региональные (районные, городские) биржи труда. На местах действуют отделения ФСО.²

Кроме этих организаций, вопросами социального обеспечения на местах занимается аппарат представителей президента на местах (на уровне регионов), как правило, имеющий в своем составе советников по социальному обеспечению. Взаимодействие центрального и местного уровня управления помогает осуществлять региональная служба при президенте РГ.

Структура органов социального обслуживания в принципе за последние годы не изменилась, претерпело изменения лишь содержание их деятельности. Общее руководство развитием этих сфер осуществляют Министерства здравоохранения и образования. В 1995 г. сначала в структуре Министерства здравоохранения, а затем и в качестве самостоятельной организации выделился Фонд здравоохранения, являющийся по замыслу внебюджетным страховым фондом, председателем правления которого также является министр.

В связи с широкомасштабным переходом страны к рыночным отношениям коренным образом изменились функции министерств, ведающих отдельными направлениями социальной деятельности. За министерствами осталась координирующая и методологическая роль в разработке основных направлений политики, право законодательной инициативы и некоторые контрольные функции, реализуемые в том числе через региональную службу при Президенте РГ. Реализация последних в настоящее время осуществляется через местные (районные) органы власти, имеющие самостоятельное, не зависящее от министерств финансирование. Так, в прямом подчинении МТСЗ остались только дома престарелых и ряд специальных учреждений (детские дома и дома инвалидов). В непосредственном ведении Министерства образования также осталось лишь несколько средних школ и вузов, остальное передано на местный уровень. На состояние дел на местах это министерство воздействует, разрабатывая планы и программы приватизации, программы тестирования и аттестации преподавательского состава, порядок лицензирования учебной деятельности и др.

В связи с тем, что в начале 1996 г. был упразднен Кабинет министров и институт вице-премьеров, главой правительства становится глава государства — президент, а министерства увеличивают свою роль в разработке направлений политики. Законодательную основу составляют указы президента и законы, принятые парламентом Грузии.

Функции отслеживания социальной ситуации на местах и конкретной социальной работы с семьями, находящимися в трудных материальных условиях, осуществляются на местном (районном) уровне отделами и центрами социальной помощи, а также советниками по социальному обеспечению в аппаратах представителей президента на уровне регионов. В непосредственном контакте с районными органами начинают действовать коммуны, ставящие своей целью разработку программ образования, медицинского обслуживания и конкретной помощи в решении социально-бытовых проблем населению конкретного городского района.

² В последнее время структура органов, занимающихся социальной помощью, пополнилась новой негосударственной формой — коммунами, которые представляют собой общественные организации, формирующиеся на уровне отдельных районов города и занимающиеся решением конкретных социально-бытовых проблем жителей.

2. Финансирование социального обеспечения и социального обслуживания

Реализация социальной составляющей государственной политики в Грузии финансируется за счет:

- государственных средств (как из центрального, так и местных бюджетов);
- обособленных от госбюджета внебюджетных фондов: ФСО, Государственного фонда занятости и Фонда здравоохранения. Бюджеты этих фондов принимаются вместе с утверждением государственного бюджета, одновременно утверждаются и нормативы отчислений в эти фонды;
- в последнее время для удовлетворения потребностей в медицинском обслуживании, а также в сфере образования и воспитания во все большей степени привлекаются средства населения.

Расходы государственного бюджета по направлениям финансирования социальных нужд подразделяются на:

- прямое пополнение средств внебюджетных фондов на осуществление ими выплат нестрахового характера (ФСО);
- пополнение внебюджетных фондов в случае нехватки средств на обязательные страховые платежи и на выполнение конкретных государственных программ (Фонд здравоохранения);
- целевое выделение средств в распоряжение МТСЗ для осуществления единовременной помощи малоимущим пенсионерам и другим нуждающимся категориям;
- выделение средств на заработную плату работников бюджетной сферы;
- целевое выделение средств на реформирование сферы образования и воспитания;
- пополнение средств местных (районных) бюджетов, в том числе и в части финансирования деятельности центров социального обслуживания, на реализацию социальной помощи и других социальных целей нестрахового характера. Средства местных бюджетов аккумулируются на низовом (районном) уровне и формируются из части государственных налогов, не подлежащих перечислению в центральный бюджет, и трансфертов из центрального бюджета. За счет собственных средств местные органы власти имеют возможность осуществлять дотирование сферы коммунального обслуживания.³ За счет средств местных органов финансируются и аппараты представителей президента на уровне регионов (не имеющие самостоятельных источников финансирования).⁴

³ Здесь мы не останавливаемся на вопросах функционирования жилищно-коммунальной сферы. Отметим лишь, что она полностью передана в ведение местных органов власти, которые сами определяют местные тарифы и уровень коммунальных платежей, исходя из собственных финансовых возможностей. В настоящее время тарифы на электроэнергию определены в размере 4,5 лари за 1 квт.-ч. для предприятий и 2,5 лари для населения. При наличии средств местные муниципалитеты могут дотировать оплату жилищно-коммунальных услуг населению. Дотаций на эту сферу из госбюджета почти не предусматривается. Дисциплина платежей также обеспечивается местными органами власти (интервью с министром экономики Грузии Владимиром Папавой, август 1996 г.).

⁴ В последнее время обсуждается вопрос о создании еще одной вертикали финансирования — на уровне региона, что позволило бы обозначить конкретные функции аппаратов представителей президента на территории (там же).

Расходы внебюджетных социальных фондов складываются из страховых налоговых взносов работодателей и работников, а также частично из трансфертов средств государственного бюджета на реализацию социальной помощи нестрахового характера, на осуществление конкретных программ (например, в сфере медицинского обслуживания и др.).

Распределение собранных средств осуществляется либо через органы соцобеспечения на местах или через предприятия (ФСО), либо через специальные структуры — Биржу труда и ее региональные отделы (Фонд занятости), выполняющие функции регистрации и учета категорий населения, имеющих право на тот или иной вид вспомоществования, а также ведущие работу по трудоустройству безработных.

Регулирование, действующее для отдельных видов расходов, опирается на новые республиканские законодательные акты (а также частично на модифицированное законодательство бывшего СССР), выходящие в форме указов президента и законов, принимаемых парламентом Грузии.

Из-за отсутствия подробных балансовых отчетов по формированию государственного бюджета Грузии трудно точно подсчитать долю расходов на социальные нужды в консолидированном бюджете. По данным о расходах центрального бюджета государственные расходы на социальные нужды (без расходов на культуру и спорт), включая расходы государственных внебюджетных фондов, составили в 1995 г. 5,1% ВВП и 32% общей суммы расходов центрального бюджета; по закону о бюджете на 1996 г. эти расходы должны составить 4,6% ВВП.⁵ По данным МТСЗ в 1996 г. доля расходов на социальное обеспечение и социальную защиту населения составляет примерно 24% расходов бюджета. Данные по отдельным направлениям расходования средств государственного бюджета на социальные цели приведены в таблицах 7а и 7б.

2.1. Формирование и финансирование заработной платы в бюджетной сфере

В первой половине 90-х гг. регулирование заработной платы осуществлялось с помощью **индексаций**. В 1991 г. индексация проводилась только один раз — тарифы были увеличены на 85,7%. В первый год либерализации цен (в 1992 г.) они проводились шесть раз, в 1993 г. — пять раз, а в 1994 г. — дважды (15 января и 15 сентября). Однако равномерное увеличение заработной платы для различных категорий занятых сузило разрыв в уровнях оплаты различных категорий и выразилось в еще большем их сближении, чем при социализме.

После индексации 5 сентября 1994 г. вступила в действие **единая тарифная сетка** для работников бюджетных учреждений, в основе которой лежала величина минимальной заработной платы, помноженная на коэффициенты, установленные для различных должностных категорий. С 11 сентября 1994 г. размер минимальной заработной платы был повышен до 1 млн. купонов. Вследствие бюджетного дефицита действовавшие 22 тарифные категории были урезаны, и максимальный коэффициент был установлен на уровне 5,5 (то есть максимальный уровень заработной платы не мог превышать 5,5 минимальных заработных плат для работников правительства и аппарата управления, а для

⁵ *Georgian Economic Trends*. Quarterly Review, First Quarter 1996.

работников бюджетных организаций максимальный коэффициент составлял 4,5). Эти пропорции действовали и в течение 1995 г.⁶

Хотя введение единой тарифной сетки и привело к определенному упорядочению оплаты труда в бюджетной сфере и к повышению регулярности ее выплат, быстрое обесценение минимальной заработной платы обусловило резкое нарастание диспропорций в оплате труда между бюджетной сферой и сектором предприятий. К тому же межразрядная дифференциация в условиях быстрого отставания роста минимальной заработной платы от темпов роста стоимости жизни оказалась малоощутимой, и дифференциация в оплате труда, требующего различной квалификации, стала чисто символической.

Чрезвычайно низкий уровень оплаты труда в бюджетной сфере выразился в появлении опасных тенденций: высококвалифицированные работники вынуждены были покидать учреждения и замещались неквалифицированными и некомпетентными. Кроме того, занятые в бюджетном секторе вынуждены были искать работу в неформальном секторе; возросла утечка квалифицированных кадров из министерств, государственных научных учреждений; квалифицированные кадры, оставшиеся на местах, параллельно занимались другими видами деятельности. Это осложнило проведение реформ, так как подорвало квалификационную базу государственного аппарата.

С 1 июля 1995 г. была введена новая система тарифных ставок. Она была разработана на основе рекомендаций международных финансовых организаций и представляла собой улучшенную версию предыдущей системы. Разрыв между категориями сильно возрос, а соотношение между минимальной и максимальной заработной платой увеличилось. Кроме того, возрос уровень доходов в бюджетном секторе (и особенно руководителей высшего звена). Так, доля заработной платы чиновника высшего звена в прожиточном минимуме увеличилась с 9,3% до 21,3%. Параллельно было введено запрещение работы по совместительству на должностях государственных служащих (за исключением научной деятельности).⁷

В связи с переходом к новой валюте и отменой хождения купона в ноябре 1995 г. была введена новая система тарифных ставок оплаты труда в бюджетной сфере, в том числе и для оплаты для работников аппарата. В отличие от предыдущих сеток, она не опиралась на норматив минимальной заработной платы, а устанавливалась в конкретной сумме (в лари) для каждой из 22 разрядных категорий. Эта новая тарифная сетка строилась исходя из базового тарифного разряда в 6 лари; всего было предусмотрено 22 разряда при максимальной ставке 25 лари. Таким образом, соотношение между максимальной и минимальной ставками составило 1:4,1.

В системе заработной платы бюджетных организаций не было предусмотрено никаких доплат работникам, однако было принято постановление об ис-

⁶ После проведения индексации в сентябре 1994 г. и повышения минимальной заработной платы до 1 млн. купонов занятые в бюджетной сфере, получавшие в соответствии со своим тарифным коэффициентом зарплату менее 2,5 млн. купонов, получили надбавки (до достижения этого уровня оплаты). При этом если по основному месту работы занятый получал 2,5 млн. купонов и менее, то он освобождался от уплаты подоходного налога. Затем в соответствии с Постановлением СМ № 74 от 24 декабря 1994 г. минимальная заработная плата была вновь повышена на 50% (до 1,5 млн. купонов в месяц), и соответственно работникам бюджетных организаций, получавшим за полное отработанное время менее 3 млн. купонов, были предоставлены доплаты до этого уровня. (Government of Georgia, Ministry of Economy, 1995); Public Policy and social conditions in the Republic of Georgia (half year report), Tbilisi, 1995).

⁷ Доклад заместителя министра труда и социального обеспечения Грузии Георгия Каландадзе (на ноябрь 1995 г.).

пользовании на цели стимулирования труда экономии фонда заработной платы за счет вакантных должностей, но не более 50% должностного оклада. Из каких-либо доплат в министерствах сохранилась система квартальных выплат в размере должностного оклада, а также выплата оклада к отпуску.⁸

При этом в рамках действующей тарифной сетки в силовых министерствах, в органах налогового контроля и в некоторых других ведомствах были введены разветвленные системы надбавок и доплат, что резко повысило среднюю заработную плату в этих сферах.

В связи с повышением на 40% контролируемых цен на хлеб в феврале 1996 г. размер заработной платы во всех разрядных категориях (а также всех социальных выплат) был повышен на 1,5 лари, а в связи с полной либерализацией этих цен в июне 1996 г. с 1 июня была введена новая сетка с более высокими уровнями разрядных тарифов — от 9 лари для первого разрядного тарифа до 32 лари для максимальной (22-й) тарифной категории. Введение новой сетки принципиально не изменило ситуацию в сфере оплаты труда работников бюджетной сферы, прежде всего в оплате труда аппарата управления, преподавателей государственных школ, части медицинского персонала (работающего в рамках государственных программ) и некоторых других.

Средняя заработная плата в бюджетной сфере, по оценкам Министерства экономики, составляла на начало 1996 г. 10 лари, а на госпредприятиях — 15 лари (см. табл. 1). На середину года она составила 19 лари и 24,5 лари соответственно. Однако из-за различий в переменной части заработной платы дифференциация как в собственно бюджетном секторе, так и среди государственных предприятий сферы материального производства значительно выше, чем это следует из данных таблицы 1.⁹

Хотя в бюджетном секторе и действуют тарифные сетки, но реальный уровень заработной платы определяют не только они. В размерах тарифных сеток также существуют различия. Так, например, в сфере правозащиты сетка сразу же была установлена на более высоком уровне, существенно более высокая сетка действует и для работников силовых министерств, охраны общественного порядка и др. Более высокий уровень заработной платы в бюджетной сфере может достигаться за счет переменной части заработной платы. К примеру, в налоговой инспекции на заработную плату может распределяться до 30% средств, изъятых в ходе выявления неуплаты налогов. Примерно так же пополняются средства на заработную плату и в Контрольной палате. На дифференциации оплаты труда в бюджетной сфере сказываются также различия в коэффициентах для работников государственного аппарата и парламента.

Для преодоления глубокого отставания в темпах роста оплаты труда между бюджетной и внебюджетной сферой, а также для повышения уровня оплаты труда работников высших звеньев госаппарата и по рекомендации МВФ указом президента в августе 1996 г. были введены новые ставки для руководящих работников министерств, ведомств, канцелярии президента (от уровня зам. начальника управления министерства, соответствующего 17 тарифному разряду) от 110 лари до 250 лари в месяц. Всего такое повышение охватило около 1 тыс. человек. Одновременно тем же указом зарплата педагогов и школьных учителей была повышена на 100%. Все эти меры должны осуществляться пре-

⁸ Из интервью с начальником Управления регулирования трудовых отношений и заработной платы МГСЗ Лизой Зазадзе (январь 1996 г.)

⁹ Из интервью с начальником управления труда и социальной политики Министерства экономики РГ Еленой Чаковани (август 1996 г.)

имущественно за счет средств, сэкономленных на сокращении численности занятых, а также при помощи средств госбюджета.

Сокращение численности занятых в бюджетной сфере идет довольно интенсивно: по данным МТСЗ, только за первую половину 1996 г. численность занятых в бюджетной сфере сократилась с 600 тыс. человек примерно на треть, и на середину 1996 г. заработная плата финансируется из госбюджета для 400 тыс. занятых. Если учесть, что примерно 70 тыс. человек из них заняты в армии и других силовых структурах, а около 10 тыс. — работники аппаратов центральных ведомств, то остальные 250-300 тыс. человек — это врачи, преподаватели, работники науки, учителя и др. Несмотря на сокращение численности занятых, численность работающих в бюджетном секторе все еще составляет около 20% рабочей силы, что потребует дальнейших мероприятий по ее сокращению.¹⁰

В соответствии с принятыми программами реформирования сферы образования и медицинского обслуживания должно произойти дальнейшее сокращение численности занятых в этих сферах бюджетного финансирования. Так, численность занятых в сфере государственного образования, прежде всего среди учителей 1-9-х классов, должна ежегодно сокращаться примерно на 10 тыс. человек (см. ниже). То же касается и врачей, которые во все больших масштабах должны переходить в сферу частных платных услуг.

Возможно, последние экстренные меры по регулированию оплаты труда высших работников государственного аппарата и других категорий занятых в бюджетной сфере продиктованы насущными жизненными потребностями, однако, по-видимому, в будущем целесообразно отказаться от проведения подобных индексаций и арбитражных повышений заработной платы лишь только для части работников данного сектора (в том случае госслужащих). Это уже в ближайшем будущем станет серьезным препятствием в формировании системы оплаты труда и ее разумной дифференциации как внутри отдельных секторов бюджетной сферы, так и, возможно, межотраслевых пропорций оплаты труда.

Тем не менее, трудно не признать, что уровень оплаты труда в бюджетной сфере Грузии крайне низок, даже в сравнении с другими странами СНГ. Это печальное последствие гиперинфляции 1993-1994 годов, которое препятствует нормальному и эффективному функционированию как государственной администрации и силовых министерств, так и отраслей сферы социально-культурного обслуживания (здравоохранение, образование, наука и т. п.). Вместе с тем ясно, что жесткие бюджетные ограничения не позволят в ближайшем будущем быстро и автоматически подтянуть уровень оплаты труда в бюджетной сфере к среднему по стране без существенной реструктуризации этой сферы и сокращения занятости в ней. На практике этот процесс уже начался, и надо его быстро продолжать, связывая перспективы повышения зарплаты в бюджетной сфере с достигнутым прогрессом в рационализации занятости.

2.1.1. Проблемы дифференциации уровня заработной платы в бюджетной сфере и в сфере материального производства

Для сокращения темпов роста заработной платы на госпредприятиях в 1994 г. был введен потолок роста заработной платы — 5 минимальных заработных плат, превышение которого каралось жесткими финансовыми санкциями. Позже, в условиях расширения прав госпредприятий, этот потолок был поднят, а впоследствии отменен. В законе о предпринимательстве определено,

¹⁰ Georgian Economic Trends, p. 17.

что предприятие полностью самостоятельно в установлении оплаты труда, его уровня, штатной численности занятых и др. В отсутствие контроля со стороны государственных организаций за уровнем заработной платы вне бюджетного сектора в динамике оплаты труда отмечается нарастание диспропорциональности, не обоснованного экономическими результатами роста зарплаты в одних отраслях при отставании других (см. таблицу 1).

В условиях сокращения производства в Грузии заработная плата в производственном секторе растет. По оценкам Министерства экономики Грузии, в условиях высокой инфляции действовал следующий механизм повышения заработной платы на предприятиях: предприятия стремились компенсировать падение производства повышением цен на свою продукцию, что в свою очередь наталкивалось на сужение платежеспособного спроса и вело к еще большему снижению производства. С другой стороны, чем больше падение производства, тем больше производитель склонен повышать цены на свою продукцию в целях компенсации сокращения доходов предприятия. Предприятия, которые ранее субсидировались из госбюджета, реализовывали большую долю прибыли через цены. Это предопределяет увеличение разрыва между динамикой зарплаты и реальными результатами деятельности предприятия. Рост цен дает возможность увеличивать среднюю заработную плату даже при снижении производства без сокращения рабочих мест. В течение 1995 г. рост цен на отечественную продукцию представлял собой единственный источник роста заработной платы.

В последнее время, с успокоением инфляции этот фактор, очевидно, перестал играть решающую роль, а на первый план выходит постепенная легализация «теневых доходов» предприятий, часть которых они вынуждены теперь распределять официально. Немаловажную роль, по-видимому, играет и некоторое оживление отдельных отраслей экономики и начавшийся в последнее время процесс иностранного инвестирования в некоторые сферы хозяйства (в обработку чая, в железнодорожный транспорт и в некоторые другие отрасли).

В промышленности рост заработной платы осуществляется за счет переменной части, и сейчас основную долю в ней составляют надбавки и выплаты из премиального фонда. Величины этих выплат различаются в сто и более раз по различным предприятиям. Даже если предприятие работает не на полную мощность, значительная часть средств идет на потребление¹¹. Причем предприятия часто формально отчитываются о невысокой заработной плате, а реально распределяют значительно больше. Налогообложение заработной платы (постоянной и переменной части) — единое (см. таблицу 5)¹².

Поэтому сейчас, когда никаких ограничителей для роста заработной платы в секторе предприятий нет, между бюджетным сектором, в котором заработная плата жестко регламентируется тарифной сеткой, единой почти для всей бюджетной сферы, и сектором предприятий возникают большие диспропорции в

¹¹ Из интервью с начальником Управления труда и социальной политики Министерства экономики Еленой Чаковани.

¹² Возможности предприятий обеспечивать (пусть часто и небольшой) рост заработной платы является одним из факторов сохранения на предприятиях высокой скрытой занятости. Кроме того, действует и чисто психологический фактор — при широких возможностях занятости в теневой экономике работники часто заинтересованы в формальном сохранении своего рабочего места в надежде на лучшие времена. Существенное значение имеет и еще сохраняющаяся «социалистическая» позиция директорского корпуса, стремящегося сохранить квалифицированные кадры. Поскольку отчетность по предприятиям затруднена и точные данные недоступны, то при оценке масштабов этого явления можно оперировать прикидками Министерства труда: по этим оценкам, из примерно 1300 тыс. занятых вне бюджетной сферы около 400 тыс. в настоящее время находятся в бессрочных неоплачиваемых отпусках. При этом значительная часть занята неполный рабочий день или неполную рабочую неделю и т. д.

уровне индивидуальной заработной платы, которые иногда различаются в десять и более раз.

Выборочные обследования МТСЗ по г. Тбилиси в конце 1995 г. дали следующие результаты: средняя плата по бюджетным организациям составила 5 лари, а по промышленным предприятиям — 25 лари.¹³ К предприятиям с очень высоким (по сравнению с другими) уровнем оплаты труда относятся государственные предприятия хлебопекарной промышленности, транспортные, трикотажные и текстильные. Например, на предприятиях Грузэнерго в конце 1995 г. средняя заработная плата составляла около 40 лари, на хлебозаводах — 44 лари (к тому же часть оплаты они получают в натуральной форме — хлебом). Коммерческие банки выплачивают не очень высокую заработную плату. Средняя заработная плата по налоговой службе, по таможенной службе, в контрольной палате составляет 60-80 лари. Средняя заработная плата на уровне минимальной потребительской корзины (минимальная потребительская корзина взрослого мужчины, по расчетам Министерства труда и социального обеспечения, составляет на начало 1996 г. 119 лари) — только у машинистов метрополитена (140 лари), а у помощников машинистов — лишь 57 лари.¹⁴

Характерно, что по выборочным обследованиям бюджетов домашних хозяйств (по 500 хозяйствам в г. Тбилиси), проводившимся в марте-августе 1995 г. Комитетом по социально-экономической информации, изменяется структура доходов населения, в том числе снижается роль заработной платы и растет доля помощи родственников, доходов от продажи собственности или личного имущества; дополнительным источником являются доходы от бизнеса, но он пока не имеет большого значения. По оценкам МТСЗ, на начало 1996 г. официально регистрируемая заработная плата и социальные выплаты составляли лишь немногим более 20% доходов населения.¹⁵

В связи с вышесказанным возникает проблема целесообразности регулирования оплаты труда в секторе предприятий с целью приведения его к определенному соотношению с уровнем зарплаты в бюджетной сфере, а также вопрос о механизмах такого регулирования. Опыт стран Центральной и Восточной Европы показывает, что даже при широкой свободе приватизированных и государственных предприятий в формировании оплаты труда государство полностью не устраняется из сферы формирования основных ее пропорций. Аргументы в пользу введения такого регулирования состоят прежде всего в том, что оно позволяет ограничить опасное для госбюджета давление на рост зарплаты в бюджетной сфере со стороны быстро растущей средней зарплаты в

¹³ По данным Министерства экономики, на середину 1996 г. средняя заработная плата в целом по стране по бюджетным организациям составила 19 лари, по государственным предприятиям — 24 лари, а по приватизированным предприятиям, по оценкам, от 60 до 90 лари. Более подробные данные недоступны из-за некомплектной отчетности статистической службы и крайне медленного сбора информации.

¹⁴ Закон о расчете минимальной потребительской корзины разработан в МТСЗ и ждет своего утверждения. В настоящее время стоимость минимальной потребительской корзины ежемесячно исчисляется как ориентировочный показатель в Департаменте по социально-экономической информации Республики (бывшее статистическое ведомство), а также в соответствующем управлении МТСЗ. Средняя стоимость минимальной потребительской корзины на октябрь 1995 г. составляла 67 лари. Данные о стоимости минимальной потребительской корзины приводятся в таблицах 3 и 4, а о порядке ее исчисления — в Приложении.

¹⁵ По данным обследований домашних хозяйств, доля доходов за счет заработной платы составляла в 1995 г. 21,4%, а за счет пенсий пособий и социальной помощи — еще 6,9% (Georgian Economic Trends, tab. 9.1, p. 54). Очевидно, однако, что эти данные несколько завышены, так как часть (и, по-видимому, существенная) нелегальных доходов «укрывается» домашними хозяйствами от налогообложения.

секторе предприятий и обеспечить минимальный уровень прибыли на предприятиях, у большинства из которых пока нет так называемого стратегического собственника, заинтересованного в этой прибыли.

Накопленный опыт стран Центральной Европы показывает, что единственным доступным на практике инструментом государственного контроля за объемом средств, выделяемых на оплату труда на предприятии, является прогрессивное налогообложение динамики роста фонда заработной платы или ее средней величины, или уровня распределяемой на вознаграждения части прибыли, как это было в начале девяностых годов в Польше, Чехо-Словакии и Венгрии. Особенность современного положения Грузии состоит в том, что в ней уже в основном решены задачи первого этапа финансовой стабилизации, тогда как подобные инструменты в других странах были призваны решить задачи именно преодоления инфляции и достижения финансовой стабилизации. Однако регулирующая роль таких инструментов в формировании социально обоснованных межотраслевых пропорций и динамики оплаты труда в различных сферах экономики также значительна. Вместе с тем, существует опасность, что в современных условиях возможности эффективного изъятия такого налога окажутся весьма ограниченными, и его применение может вызвать лишь дополнительный стимул «ухода» части оплаты труда или распределяемой прибыли в теневую сферу. Тем не менее ясно, что без обеспечения жестких бюджетных ограничений в отношении предприятий, включая, конечно, применение процедуры банкротства, вряд ли можно ожидать, что политика зарплат в этом секторе будет экономически обоснованной.

Другим инструментом, обеспечивающим формирование рациональных и экономически обоснованных пропорций доходов, является введение умеренно прогрессивного налогообложения совокупных индивидуальных доходов при законодательном установлении приемлемого уровня дифференциации так, как это делается в большинстве стран рыночной экономики.

В перспективе, возможно, действенным инструментом такого регулирования станет система общественного контроля трудовых отношений, которая в Грузии пока отсутствует¹⁶. При этом следует помнить, что до сих пор в большинстве стран Центральной и Восточной Европы трехсторонние соглашения в основном играют роль средства регулирования динамики заработной платы на макроуровне. Многоуровневая система социального партнерства, особенно ее отраслевой и региональный уровни, лишь начинает складываться.

2.1.2. Минимальная заработная плата

Основным инструментом регулирования уровня оплаты труда в бюджетной сфере являлась до ноября 1995 г. **минимальная заработная плата**. С 1990 г. правительство начало проведение политики индексации минимальной заработной платы. В связи с быстрым ростом стоимости жизни размер минимальной заработной платы многократно пересматривался (см. таблицу 2). Так, например, с 11 сентября 1994 г. минимальная заработная плата была установлена в размере 1 млн. купонов; в соответствии с постановлением Кабинета министров № 74 от 24 декабря 1994 г. минимальная заработная плата была увеличена с 1 января 1995 г. на 50% и составила 1,5 млн. купонов. С ноября 1995 г. категория минимальной заработной платы была упразднена, но ею продолжают поль-

¹⁶ Еще в 1995 г. МТЗС разработало проект закона о генеральных трудовых соглашениях, который пока не принят. Концепция закона МТЗС исходит из того, что генеральные соглашения должны заключаться в том числе и о минимальных социальных гарантиях.

зоваться для определения величины некоторых платежей, штрафных санкций, налагаемых на предприятия и др. (1,5 лари).¹⁷ Вместо нее был введен норматив минимального тарифного разряда в бюджетной сфере, который определяет уровень оплаты труда, минимальный не облагаемый налогом уровень доходов, но в качестве базового норматива для расчета величины социальных выплат уже не используется. Так, на начало 1996 г. этот норматив в соответствии с действующей тарифной сеткой составлял 6 лари, потом в связи с проведением первого этапа либерализации цен на хлеб он возрос на 1,5 лари, а с июня 1996 г. он установлен на уровне 9 лари (после введения очередной компенсации роста цен на хлеб в размере 1,5 лари). Косвенно на снижение роли этого показателя указывает тот факт, что в июне 1996 г. этот норматив был введен не указом президента или законом парламента, а совместным приказом по четырем министерствам — Министерству экономики, Министерству труда и социальной защиты, Министерству финансов и Министерству сельского хозяйства и продовольственного комплекса, а легализован постановлением парламента о пересмотре бюджетных показателей 1996 г.

Из-за того, что произошло замещение категории минимальной заработной платы минимальной тарифной ставкой, изменился и характер ее исчисления: если раньше ее величина устанавливалась на основе специальных коэффициентов, то сейчас размер минимального тарифного разряда заработной платы в бюджетной сфере утверждается (согласно рекомендации МВФ) периодически в фиксированной сумме. Именно это обстоятельство, по оценкам МТСЗ, и объясняет переход к фиксированному определению размеров всех социальных выплат.¹⁸

Несмотря на проведение постоянных повышений, доля минимальной заработной платы в прожиточном минимуме стала почти неощутимой: если в августе 1994 г. она составляла 34,5% от прожиточного минимума, то в конце 1994 г. ее доля сократилась до 1,2%¹⁹, а на середину 1996 г. доля минимального тарифного разряда составляла в прожиточном минимуме менее 1%.

С этим обстоятельством в Грузии склонны связывать существующие диспропорции в оплате труда между бюджетной сферой и сферой материального производства. В течение всего 1995 г. и в 1996 г. в МТСЗ проводились попытки подготовить и провести через Кабинет министров взаимоувязанные проекты законов, предусматривающие расчет минимальной потребительской корзины как основы для определения величины минимальной заработной платы. Проекты законов о минимальной заработной плате и о прожиточном минимуме в настоящее время находятся на рассмотрении в парламенте. Величины прожи-

¹⁷ Это, в частности, обуславливает невысокий уровень штрафных платежей предприятий и заинтересованность директорского корпуса в сохранении такого положения вещей.

¹⁸ Опыт стран Центральной и Восточной Европы, осуществляющих системную трансформацию, показывает, что в нестабильных условиях переходного периода значение минимальной заработной платы возрастает; она используется не только для обеспечения необходимых социальных гарантий, но и как инструмент макроэкономического регулирования доходов населения (в отличие от развитых стран, где она в основном играет роль инструмента системы обязательного государственного страхования). В большинстве стран Центральной и Восточной Европы к величине минимальной заработной платы привязаны размеры основных социальных выплат. В этих странах на этапе начала системной трансформации в начале 90-х гг. отношение минимальной заработной платы к средней составляло: в Болгарии (1992 г.) — 34%; в Венгрии (1992 г.) — 42%; в Польше (1991 г.) — около 35%, в Чехословакии (1991 г.) — около 59%, а относительно прожиточного минимума — соответственно в те же годы — в Болгарии — 54%; в Венгрии — 77%; в Польше — около 50%, в Чехословакии — около 39%.

¹⁹ Report to the third Meeting of the project «Public policy and social conditions: Monitoring the transition to the market economy in Central and Eastern Europe», Florence, 2-4 February 1995, Tbilisi 1995.

точного минимума приведены в таблице 4. Минимальная заработная плата, а впоследствии и прожиточный минимум, согласно концепции МТСЗ, и должны стать основой для расчета минимальных социальных гарантий (см. Приложение).

2.2. Финансирование отдельных форм социального обеспечения

2.2.1. Единый государственный фонд социального обеспечения и медицинского страхования

Финансирование социального обеспечения осуществляется через внебюджетный **Единый государственный фонд социального обеспечения и медицинского страхования (ФСО)**. Фонд был создан в 1991 г., причем тогда же было принято решение не дробить страхование по отдельным страховым рискам, а объединить в одном фонде все виды страхования. Деятельность ФСО осуществляется на основе «Положения о социальном страховании» от 1993 г. В настоящее время идет подготовка пакета законодательных актов, комплексно регулирующих эту форму социального обеспечения.

Проблемы источников формирования фонда

До недавнего времени **доходы** Фонда формировались за счет 37% страховых отчислений, вносимых работодателями (бюджетные организации вносили 26%), и 1% заработной платы отчисляли в него сами рабочие и служащие. С марта 1996 г. тарифы отчислений в ФСО были сокращены до 29% фонда заработной платы предприятий, но при этом бюджетные организации должны отчислять 26%, организации инвалидов и пенсионеров — 10%, а консульства, посольства и другие иностранные представительства, где работают граждане Грузии — 15%. Таким образом, общий размер отчислений составляет 29%+1% (взносы работников). Кроме этих источников, доходы ФСО формируются за счет пени, штрафов и санкций за просрочку внесения взносов (0,2% от суммы просроченного платежа за каждый день просрочки), за неправильно начисленные суммы помощи на предприятиях в размере 0,5% от суммы помощи и до 10% за ложные сведения о фонде заработной платы. Дополнительными источниками финансирования деятельности фонда являются бюджетные трансферты (см. таблицу 8).

Объемы поступлений в ФСО относительно сокращаются в связи с крайне низким приростом численности официально зарегистрированных занятых и фондов заработной платы на предприятиях и в бюджетных организациях. Если до гражданской войны в республике взносы в фонд уплачивались с численности занятых 2,5 млн. человек, то теперь их официально должны вносить около 1,7 млн. занятых.²⁰ Это связано, в частности, с «уходом» работников в сферу нелегальной экономики, где реализуется основная часть их доходов, с которых невозможно взимать взносы, а также с эмиграцией лиц трудоспособного возраста. В результате действия этих факторов в 1995 г. поступления в ФСО (при действовавшем тогда нормативе отчислений от фонда заработной платы) составили около 38,5 млн. лари; это означает, что в среднем за год официально занятые получили заработную плату в размере 60 лари, в то время как даже по офици-

²⁰ Данные Министерства труда. По данным фонда, взносы в настоящее время отчисляются от 1,2 млн. занятых, что, по-видимому, связано с тем, что около 400 тыс. человек находятся в неоплачиваемых отпусках.

альным данным размер среднегодовой заработной платы был по крайней мере в три раза больше. Подобная ситуация сохраняется и в 1996 г.²¹

По данным Министерства труда и социального обеспечения, собираемость взносов в ФСО составляет 70%. По данным таблицы 8, соотношение начисленных и собранных в 1995 г. страховых взносов составляет 72,7%, что, по оценке руководства фонда, является неплохим показателем по сравнению с ситуацией со сбором налоговых платежей по республике в целом. Реально в месяц собирается около 6 млн. лари при расчетной величине около 7,5 млн. лари.

Общая задолженность предприятий и организаций по выплате взносов соответствует примерно полуторамесячному объему расходования средств на выплату пенсий и пособий (на середину 1996 г. — около 16 млн. лари, в основном от неплатежеспособных предприятий).²² Поступления в фонд крайне неравномерны по сезонам года: в летний период собираемость страховых взносов несколько повышается, поскольку улучшается снабжение предприятий электроэнергией, сокращаются простои предприятий, увеличивается фонд заработной платы, что несколько сокращает общий объем накопившейся задолженности.

Средства на осуществление платежей нестрахового характера пополнялись за счет дополнительного финансирования ФСО из госбюджета; из этого же источника покрывался дефицит средств по статьям страховых расходов (см. таблицу 8). По регионам ситуация с внесением взносов и расходованием средств выглядит следующим образом: более 60 районов имеют отрицательный баланс перечисленных и израсходованных средств, и только 7-8 (в основном г. Тбилиси) — положительный.²³

В предварительных наметках по проекту госбюджета на 1997 г. планируется перевести фонд на полное самофинансирование, причем полную отмену бюджетных трансфертов предполагается восполнить за счет резкого увеличения объемов поступлений от фонда заработной платы за счет предполагаемого резкого роста средней заработной, как это планирует МВФ.²⁴

В целом проблема источников формирования средств ФСО лежит в первую очередь в легализации занятости и теневых доходов от хозяйственной деятельности, что может резко повысить не только численность занятых, выплачивающих взносы, но и объемы средств, выделяемых на оплату труда на предприятиях, а также уровень индивидуальной оплаты, от которой реально начисляются взносы занятых. В этом смысле логично выглядит сокращение процентных тарифов отчислений в фонд с предприятий, поскольку оно несколько сокращает заинтересованность предприятий в сохранении нелегальной занятости. В целом же решение этой проблемы связано с мерами по легализации занятости и сокращению сферы теневых доходов населения.

Частично проблему дефицитности фонда можно было бы решить с помощью обложения страховыми отчислениями выплат из премиального фонда, которые пока пенсионными отчислениями не облагаются (к примеру, взимать страховые взносы с премиальных выплат выше минимального тарифного

²¹ Georgian Economic Trends, p. 58.

²² Из интервью с генеральным директором ФСО Отта Хупения (август 1996 г.).

²³ Для повышения собираемости взносов МВФ рекомендует объединить все налоговые и страховые отчисления в единой налоговой службе, т. е. перераспределить и развести финансовые функции и функции распределения пособий. За Фондом социального обеспечения и медицинского страхования в этом случае останется только перераспределительная функция. Руководство фонда считает, что в этом случае может оказаться, что бюджет будет вынужден больше доплачивать в фонд для обеспечения выплаты пенсий и пособий.

²⁴ Из интервью с генеральным директором ФСО Отта Хупения (август 1996 г.).

разряда). Поскольку доля постоянной части заработной платы сейчас резко сократилась, то объем отчислений не растет в той мере, как реально увеличивается оплата труда на предприятиях.

При расчетах с ФСО работодатель вычитает из суммы взноса средства, израсходованные им на выплаты своим работникам — выплаты по временной нетрудоспособности или на пособия по беременности и родам. В результате общие поступления в фонд обычно с самого начала на 8% меньше, чем это следовало бы из простого расчета отчислений 29% и 26% соответственно из фондов заработной платы предприятий и бюджетных организаций (впоследствии неизрасходованный предприятием остаток возвращается в ФСО). Ситуация с этими пересчетами существенно упростится с полной передачей ответственности за выплаты пособий по временной нетрудоспособности на предприятия и с решением проблемы этих выплат в рамках коллективных трудовых соглашений на предприятиях.

Существующая структура сбора страховых взносов обеспечивает сбор средств в 70 районах республики через специальные отделы ФСО в районах. Проблематично, чтобы передача функций сбора обязательных страховых отчислений Государственной налоговой инспекции (ГНИ) решила бы проблему коренным образом, так как до сих пор ФСО собирает их более эффективно, чем ГНИ стандартные налоги. Кроме того, такая передача функций государственной службе автоматически возложит ответственность за выполнение бюджета фонда на налоговое управление, что в случае неудовлетворительного исполнения бюджета фонда может лишь увеличить государственные расходы на выплаты пенсий и пособий.

Расходы фонда

В связи с жестким режимом экономии средств в последние годы был существенно урезан или вообще отменен ряд выплат населению — пособия на детей, единовременные пособия на рождение ребенка, пособия на похороны, резко сокращены статьи помощи на санаторно-курортное лечение, расходы на содержание детских спортивных школ и некоторые другие (см. таблицу 9).

За счет собственных собранных страховых средств ФСО финансирует следующие виды выплат:

- пенсии по достижении пенсионного возраста застрахованным работникам, а также надбавок к пенсиям для ветеранов войны;²⁵
- пособий по инвалидности — всех, кроме военных (см. ниже);
- пособия по потере кормильца, имевшего право на получение страхового вспомоществования;
- пособия по временной нетрудоспособности (выплачиваются занятым в течение 6 месяцев болезни);²⁶
- пособия по беременности и родам (в течение 126 дней).

Кроме того, через фонд происходит перечисление выделяемых из госбюджета и других источников средств на финансирование:

- выплат «социальных пенсий»;

²⁵ Вне системы соцстраха, т. е. непосредственно из бюджета финансируются пенсии Министерства обороны, Министерства внутренних дел, пенсии высшей администрации.

²⁶ В связи с необходимостью повысить собираемость средств от предприятий и компенсировать сокращение нормативов отчислений планируется уже в ближайшем будущем передать функции выплаты пособий по болезни и по беременности и родам на предприятия.

– выплат пособий на детей, которые не являются страховыми, но распределяются ФСО и перечисляются из госбюджета (в настоящее время очень ограниченный круг).

Кроме этих основных направлений расходования средств в графе «прочие расходы» преимущественно за счет средств фонда предусмотрено финансирование следующих видов деятельности: санаторно-курортное лечение (приобретение путевок) в размере 100 тыс. лари (здесь и далее по плану финансирования фонда на 1996 г.); содержание санаториев и профилакториев (на базе ФСО функционирует два санатория) — 200 тыс. лари; отдых детей в детских лагерях (1380 тыс. лари); содержание детских спортивных школ — 950 тыс. лари; сооружение жилья для одиноких пенсионеров (в Тбилиси строится дом для этих целей) — 130 тыс. лари; печатание новых пенсионных книжек, которые постепенно вводятся вместо старых действовавших до сих пор пенсионных удостоверений еще советского образца — 300 тыс. лари²⁷ и организационно-административные расходы на содержание центрального аппарата и районных отделений фонда в 68 регионах — 940 тыс. лари.²⁸

Порядок начисления и выплат вспомоществований

Для сокращения объема расходов средств на выплаты пенсий и создания финансового задела для проведения пенсионной реформы в середине 1996 г. был увеличен пенсионный возраст до 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин. Увеличение пенсионного возраста будет сказываться на расходах фонда постепенно, по мере выхода на пенсию очередных возрастных групп, так как это увеличение затронет лиц, которым пенсия пока еще не начислена.

Регистрация пенсионеров и части лиц, получающих пособия, осуществляется через отделения фонда; при этом пенсии перечисляют через почтовые отделения, а пособия по временной нетрудоспособности и пособия по беременности и родам, а также пособия на детей выплачиваются непосредственно на предприятиях. Пособия неработающим матерям, так же как и пособия на детей матерям-одиночкам (последние с 1995 г. через Фонд не проходят), перечисляются Фондом в отделы социального обеспечения.

2.2.2. Формы социального обеспечения

Начало реализации радикальной модели системной трансформации и сопутствующие ей жесткие бюджетные ограничения заставили отказаться от действовавшей ранее в Грузии системы социальной защиты, общей для всего СССР. Число денежных социальных пособий и выплат было резко ограничено, равно как и круг лиц, имеющих право на их получение. В настоящее время в Грузии выплачиваются следующие виды текущих пособий: пенсии — страховые и «социальные», пособия по инвалидности, по случаю потери кормильца, пособия по беременности и родам, пособия на ребенка (на второго ребенка в семье), пособия матерям-одиночкам (на всех детей), пособия по временной нетрудоспособности, пособия по безработице, пособия беженцам, студенческие стипендии, а также предоставляются единовременные вспомоществования пенсионерам, беженцам и помощь в материально-вещественной форме (в основном

²⁷ В 1996 г. началось введение единых новых пенсионных книжек параллельно с инвентаризацией числа пенсионеров. Оно еще не завершено, но уже выявлено 42 тыс. случаев начисления и выплат пенсий уже умершим лицам. По оценкам Министерства труда, число таких «мертвых душ» может оказаться более 60 тыс. (из интервью с В. Иашвили, первым заместителем министра МТСЗ, август 1996 г.).

²⁸ Данные финансово-экономического управления ФСО.

за счет гуманитарной помощи).²⁹ Более того, ситуация жесткой бюджетной экономии и дефицита средств на социальные нужды заставляла с течением времени еще больше ужесточать условия получения и/или сокращать размеры этих выплат. Речь, в частности, идет о пособиях на детей, пособиях по безработице, пособиях на похороны.

Пенсионное обеспечение и выплаты текущих пособий

Формально пенсионное обеспечение в Грузии пока еще осуществляется на основании закона СССР о пенсионном обеспечении граждан, хотя многочисленные дополнения и корректировки фактически свели эту систему на нет. В настоящее время выплачиваются следующие виды пенсий и пособий: пенсии по трудовому стажу (страховые), пенсии по старости (социальные), по инвалидности, по случаю потери кормильца, военные пенсии выплачиваются за счет средств госбюджета (пенсии, назначаемые для рядового состава по увечью в армии и связанной с этим инвалидности, назначаются и выплачиваются МТСЗ, а для всех остальных категорий военнослужащих — Министерством обороны.

Размеры пенсий в настоящее время практически не дифференцированы, и их величина (после введения компенсаций в связи с либерализацией цен на хлеб) составляет 8,5 лари для всех категорий пенсионеров, причем право на получение пенсии имеют (с сентября 1994 г.) только неработающие пенсионеры.³⁰ Размер пенсий военнослужащих, работников МВД и других силовых структур регулируется специальным постановлением³¹. Из профессиональных и отраслевых привилегий остались только пенсии, назначаемые работникам силовых министерств, но и в этом случае разница в пенсиях составляет 2-3 лари.

Пенсии участникам войны были повышены к 50-летию Победы до 9 лари и также впоследствии проиндексированы до 11 лари. Величина пенсии по потере кормильца такая же, как и обычной пенсии. Никаких льгот и дополнительных выплат для ветеранов и по инвалидности сейчас нет, они получают выплаты на общих основаниях. Сохранилась небольшая часть персональных пенсий (эти категории пенсионеров имеют льготы на транспорт и при оплате коммунальных услуг).

Отсутствие дифференцированного подхода к начислению размера пенсий вызывает большое недовольство пенсионеров. Министерство труда и социального обеспечения неоднократно ставило вопрос о введении механизма частичной индексации пенсий, но правительство не сочло это возможным, поскольку в современных условиях возможности для выделения дополнительных бюджетных средств на эти цели ограничены.³²

²⁹ Размер всех этих пособий сильно унифицирован и в большинстве своем в настоящее время не привязан к величине минимальной заработной платы, хотя и близок к ней по величине. В большинстве своем он составляет сейчас 8,5 лари и формируется от базы минимального тарифного разряда на начало года (6 лари) плюс две индексации на повышение цен на хлеб — в течение первой из них в феврале 1996 г. все пенсии и текущие пособия были повышены на 1 лари, а в июле — на 1,5 лари.

³⁰ Общая численность пенсионеров составляет 1160 тыс. человек; из них, по данным министерства, работают официально 180 тыс. человек. Сколько пенсионеров занято нелегально, оценить трудно, но, судя по размеру пенсии, абсолютное большинство. В 1996 г. инвалидам Великой отечественной войны было разрешено одновременно работать и получать пенсию.

³¹ В 1991-1994 гг. эти категории пенсионеров получали пенсии в размере 250% минимальной заработной платы (2,5 млн. купонов).

³² Очевидно, что кардинальное решение этой проблемы связано с комплексной реформой системы пенсионного обеспечения и прежде всего с поощрением на центральном уровне идеи создания частных страховых пенсионных фондов, что в настоящее время тормозится в первую очередь отсутствием соответствующей правовой базы.

В настоящее время принят закон о государственных служащих, в котором предусмотрен особый порядок начисления пенсий для этой категории, однако порядок начисления этих пенсий пока не утвержден. Предусматривается два вида пенсий — по возрасту и по случаю потери кормильца. К категории госслужащих отнесены по закону работники государственной администрации всех уровней и аппарата президента. Все эти пенсии предполагается финансировать из госбюджета, причем размер пенсии составляет 85% от заработной платы по прежнему месту работы. Кроме того, предусматривается выплата второй (старой) пенсии — по страховому взносу, который будет отчисляться в фонд социального страхования. Порядок выплаты этих пенсий будет содержаться в законе о пенсиях (пока имеется только проект), а в законе о государственных служащих есть указание на это.³³

Надо отметить, что введение специальной пенсионной системы для госслужащих может оказаться крайне опасным прецедентом, так как вызовет требования схожих пенсионных привилегий для других профессиональных групп и усложнит условия проведения запланированной реформы пенсионной системы (смотри ниже). Размеры пенсионного обеспечения должны быть тесно связаны с размерами страховых взносов. Дифференциация пенсионных систем не кажется хорошим методом стимулирования производительности труда.

Законодательное обеспечение пенсионной системы и направления его изменений

До последнего времени в РГ действовало старое пенсионное законодательство СССР, по которому определялся пенсионный возраст (55 и 60 лет для женщин и мужчин соответственно) и необходимый для начисления пенсии трудовой стаж. С середины 1996 г. пенсионный возраст был увеличен на 5 лет. Из старого советского законодательства остались также немногочисленные исключения по начислению пенсионных пособий: пенсии по списку № 1 (пенсия начисляется на 10 лет раньше общего пенсионного возраста и при меньшем стаже) — главным образом для шахтеров, и по списку № 2 (на пять лет раньше) — для работников вредных производств.³⁴ На практике в настоящее время пенсионное обеспечение в Грузии регулируется семнадцатью постановлениями Кабинета министров и многочисленными подзаконными актами, которые в основном касаются регулирования и индексаций размеров пенсий.

В настоящее время идет подготовка **реформы пенсионной системы**. В ее основу по согласованию с МВФ в целях бюджетной экономии, а также в существующих экономических и демографических условиях было положено увеличение пенсионного возраста и меры по повышению эффективности аккумуляции и расходования средств ФСО.³⁵

³³ Интервью с заместителем начальника пенсионного обеспечения МТСЗ Иосифом Лобжанидзе, январь 1996 г.

³⁴ Предполагается, что по новому законодательству пенсии, ранее начислявшиеся по спискам № 1 и № 2, войдут составной частью в систему профессиональных пенсий. Предполагается, что эти льготы будут ликвидированы в результате повышения пенсионного возраста (интервью с заместителем начальника пенсионного обеспечения МТСЗ Иосифом Лобжанидзе, январь 1996 г.).

³⁵ Подсчитано, что за 5 лет за счет этого могут быть сэкономлены средства, которые необходимо было бы затратить на пенсионное обслуживание 250 тыс. человек. Из-за сокращения естественного прироста доля лиц старших возрастов возрастает, возрастает и «пенсионная нагрузка» на работающих членов общества (на середину 1995 г. отношение пенсионеров к числу работающих составляло 0,7, а при существующих демографических тенденциях и сохранении на неизменном уровне пенсионного возраста это соотношение может значительно ухудшиться). Специалисты ФСО подсчитали, что после повышения пенсионного возраста существующая на сегодняшний день численность пенсионеров (1,1 млн. чел.) в

За счет собственных средств ФСО (или через фонд) в 1996 г. выплачиваются пенсии 1080,4 тыс. человек, достигшим пенсионного возраста и имеющим необходимый стаж внесения взносов, а также 38 тыс. пособий по инвалидности и 54,3 тыс. социальные пенсии по старости (см. таблицу 9). Это означает, что около 29% взрослого населения и примерно 18% населения страны получает пенсии. Исходя из общего числа официально занятых (1,7 млн. человек) можно рассчитать, что на одного неработающего приходится лишь около 1,6 работающих, а число отчисляющих средства на их содержание еще меньше (1,2 млн.).³⁶ При таких соотношениях работающих и получающих пособия распределительная система PAYG не может работать эффективно.

Поэтому наряду с повышением пенсионного возраста и укреплением страхового характера предоставления пособий насуточно необходимо постепенно отказываться от системы финансирования пенсионных и других текущих пособий на основе принципов PAYG, как от чисто распределительной системы, утяжеляющей налоговое бремя, и переходить к системе сберегательного типа, нечувствительной к соотношению между численностью пенсионеров и трудоспособного населения.

В основе пакета реформы пенсионного законодательства, разрабатываемого министерством труда и ФСО совместно с Всемирным банком, лежит введение трехзвенной (трехступенчатой) системы пенсионного обеспечения.³⁷ В результате пенсионная система должна приобрести следующий вид: базовая (минимальная) пенсия, дополняемая персонифицированными обязательными страховыми взносами, сделанными занятыми в период трудовой деятельности, а в перспективе и индивидуальным (необязательным) страхованием через систему частных пенсионных фондов. По замыслу авторов, весь пакет законов о пенсионном обеспечении должен быть тесно увязан с более общим законом о социальном страховании. В основе реформы в этой сфере, таким образом, лежит:

– разработка нового закона о социальном страховании, который определит основные категории страхования и создаст финансовую базу для всей системы социального страхования;

– законодательное оформление порядка персонификации, индивидуального учета страховых взносов трудящихся, которое определит «технология» такого учета;

– подготовка законодательной базы распределения средств в рамках пенсионного страхования;

– подготовка законодательства к введению (по мере создания для этого условий) частных пенсионных фондов.

В результате должна будет возникнуть двухступенчатая система обязательного (государственного) пенсионного обеспечения, состоящая из минимальной (базовой) пенсии и пенсии, зависящей от трудового вклада. Оба эти элемента пенсионного обеспечения возьмет на себя государственная система страхования в лице ФСО, дополняемая индивидуальным частным пенсионным страхованием. Соответственно, повысится доля работников и снизится доля работодателей в финансировании пенсионного обеспечения, а также будет

последующие пять лет не увеличится (интервью с Д. Векуа — первым заместителем генерального директора ФСО, январь 1996 г.).

³⁶ По оценкам, ожидаемая продолжительность жизни в Грузии составляла на 1995 г. в среднем 73,1 года, в том числе для мужчин — 69,43 года, а для женщин — 76,95 года (CIA World Factbook 1995. Washington: Government Printing office, 1995).

³⁷ Эта модель по логике построения напоминает обсуждаемый в настоящее время в Польше проект реформы системы пенсионного обеспечения.

обеспечено введение минимальных пенсионных гарантий на государственном уровне. Сейчас идет подготовка нового законопроекта о реформе системы социального страхования, который должен быть разработан к 1 января 1998 г., а полное развертывание системы планируется завершить через 10-15 лет. При разработке реформы ФСО предполагает исходить из следующих принципов:³⁸

- дифференциация пенсионных пособий;
- четкое разграничение страховых и нестраховых пособий;
- введение многоуровневой пенсионной системы, в рамках которой наряду с индивидуальным страховым взносом существовали бы минимальные пенсионные гарантии;
- обоснованность величины назначаемых социальных пенсий: она должна зависеть не только от возраста, но и от социального положения, т. е. от доходов семьи (это положение будет временным, переходным);
- персонификация взносов в фонды (в государственный и в создаваемые частные пенсионные фонды), укрепление страховой составляющей пенсионного обеспечения;
- капитализация средств пенсионных фондов.³⁹

В перспективе, таким образом, в системе учреждений, занимающихся социальным обеспечением населения, ФСО станет автономной организацией, в правление которого войдут представители всех ведомств и министерств. Само по себе МТСЗ в соответствии с новой структурой будет исполнять только функции разработки политики и законодательства. В будущем, очевидно, возглавить этот фонд должен представитель государства, а в состав его правления должны входить также представители профсоюзов и организации работодателей и предпринимателей.

В современных условиях Грузии логика построения системы социального страхования, очевидно, диктует целесообразность не увеличивать нормативы обязательных отчислений в ФСО, а наоборот, даже стремиться к их снижению во избежание еще большего «ухода» из-под налогообложения средств на оплату труда на предприятиях и сокращения легальной занятости. Временный дефицит средств в ФСО на текущие выплаты очевидно будет отчасти компенсирован повышением пенсионного возраста. Кроме того, его можно было бы компенсировать за счет капитализации фондом пакетов акций эффективно работающих государственных предприятий, а часть дефицита в случае необходимости можно было бы покрыть за счет государственного долга. С введением закона о социальном страховании дефицитность фонда могла бы быть снижена в результате освобождения ФСО от выплат нестрахового характера (непенсионных), а также за счет передачи выплаты по временной нетрудоспособности и по беременности и родам на предприятия.

Социальная поддержка семьи и другие социальные выплаты

Поддержка семьи. Жесткие условия финансового кризиса и стремление резко сократить все виды бюджетных расходов фактически привели к отказу от

³⁸ Интервью с генеральным директором ФСО Отта Хупения, август 1996 г.

³⁹ В разработке законодательной базы частных пенсионных фондов ФСО сотрудничает с венгерскими специалистами. В разработке моделей негосударственных пенсионных фондов, а также в техническом содействии в их организации возможно получение помощи от Всемирного банка. В соответствии с концепцией создания частных пенсионных фондов предполагается объединять средства организаций (заинтересованных в создании фондов для своих служащих), затем размещать их в банке, а банк в свою очередь будет инвестировать средства и получать дополнительные средства на выплату пенсий (интервью с Д. Векуа — первым заместителем генерального директора ФСО, январь 1996 г.).

действовавшей в СССР системы социальной поддержки семьи. При резком сокращении числа выплачиваемых пособий были ужесточены и права на их получение. При этом все виды текущих пособий финансируются за счет средств госбюджета. Низкий уровень выплат резко снижает эффективность этих пособий, а критерии предоставления пособия не позволяют с достоверностью утверждать, что средства предоставляются наиболее нуждающимся семьям.

От действовавшей ранее системы на настоящее время остались только 2 вида пособий — на ребенка до 16 лет (для продолжающих обучение — до 18 лет), причем с июля 1995 г. пособия выплачиваются только на второго ребенка в семье в размере 5 лари в 9 городах республики и 3 лари в остальных районах страны, а также пособия матерям-одиночкам (по постановлению Кабинета министров) по 3 лари на каждого ребенка в месяц (см. табл. 9).⁴⁰ По плану бюджетных ассигнований 1996 г. на детские пособия предусмотрено выделить 2,2% общих бюджетных расходов (0,2% ВВП), а на пособия одиноким матерям — менее десятой доли процента расходов бюджета (см. табл. 7а и 7б). За счет средств госбюджета также финансируются т. н. «социальные пенсии» (незастрахованным лицам по старости или по инвалидности), а также пособия и вспомоществования беженцам и единовременная помощь пенсионерам и особо нуждающимся лицам (см. ниже). В настоящее время эти все текущие пособия назначаются в фиксированной сумме и не связаны с размером минимальной заработной платы.

Кроме этих видов пособий, из госбюджета финансировались также компенсации за повышение цен на хлеб (с 1991 по сентябрь 1994 гг.), однако с 15 сентября 1995 г. эти компенсации были отменены. За счет бюджетных средств было профинансировано повышение всех видов выплат (на 1,5 лари) в качестве компенсации роста цен на хлеб в феврале 1996 г.

Работающим пособия выплачиваются на предприятиях, а остальным — в местных органах социального обеспечения. Пособия по беременности и родам выплачиваются из счет средств ФСО (в размере 100% заработка в течение 126 дней по действовавшему в СССР законодательству) непосредственно на предприятиях или за счет госбюджета через местные органы социального обеспечения.

Пособия по временной нетрудоспособности выплачиваются в течение шести месяцев в размере от 80% до 100% заработка (в зависимости от стажа работы, как это и было по законодательству СССР) в случае, если имеется подтверждение специальной медицинской комиссии.

Средства из госбюджета на стипендии (выделяются в бюджете отдельной строкой) предоставляются государственным высшим учебным заведениям, которые их и распределяют. Так, за первое полугодие 1996 г. расходы на стипендии составили 1,1% всех социальных расходов госбюджета.

Социальные выплаты и помощь беженцам. Ежемесячные пособия беженцам (на каждого беженца) выплачиваются в фиксированной сумме в размере 8,5 лари (беженцы-пенсионеры получают эту сумму дополнительно к пенсии). Кроме того, государство платит за проживание беженцев в гостиницах или на

⁴⁰ Здесь приведены уже измененные в середине 1995 г. размеры пособий, которые, по-видимому, определялись в конкретном денежном выражении. В соответствии же с нормативным регулированием с 1 января 1995 г. пособие на ребенка до 16 лет (кроме детей инвалидов) привязывалось к размеру минимальной заработной платы и составляло 50% от ее величины. Матерям-одиночкам пособие начислялось в размере 80% минимальной заработной платы на каждого ребенка. Все категории беженцев и перемещенных лиц также получили право на ежемесячное пособие в размере 200% минимальной заработной платы.

частных квартирах.⁴¹ Кроме того, они также получают пособия в виде компенсационных выплат за повышение цен на хлеб и бесплатно пользуются общественным электрическим транспортом (троллейбусы и метро в Тбилиси).

В бюджете 1995 г. предусматривалось выделение 17 трлн. купонов на решение проблемы беженцев — менее 0,1% от средств, выделявшихся на социальную и культурную сферу.⁴² В 1996 г. на эти цели выделено 5,6% общих расходов центрального бюджета или 0,5% к ВВП (см. табл. 7b). Помимо государственной помощи, беженцы получают помощь гуманитарных частных грузинских неправительственных организаций (в 1995 г. — 43 организации) и международных организаций, организующих продовольственную и другую помощь беженцам и приютившим их семьям.

В целом меры по поддержке семьи в РГ, даже если абстрагироваться от чрезвычайно низких размеров пособий, страдают фрагментарностью и не оформлены пока в единую систему. Шагом в этом направлении следует считать разработанную в МТСЗ систему семейных пособий (см. Приложение), введение которых предполагается заложить уже в бюджет 1997 г. Предполагается заместить немногочисленные оставшиеся виды пособий единым, предоставляемым нуждающимся семьям, отвечающим определенным критериям (одиноким пенсионерам, семьям пенсионеров, имеющих иждивенцев, семьям, где оба трудоспособных члена являются безработными). В перспективе, очевидно, в дополнение к этим критериям для повышения адресности возможно будет вводить новые, опираясь на обследования материальных условий проживания других типов семей, формально не входящих в число перечисленных. Такие обследования могли бы проводиться в рамках обследований материальных условий жизни работниками отделов и центров социального обеспечения в районах (см. ниже).

2.2.3. Социальная помощь

В условиях резкого обеднения большинства населения возрастает значение системы социальной помощи конкретным слоям и категориям населения на региональном уровне. Эта помощь предоставляется в виде единовременных денежных вспомоществований, в виде конкретных форм обслуживания населения, в виде натуральной помощи.

Организационная структура этой деятельности и ее финансирование в общем виде выглядит следующим образом:

1. Министерство труда и государственная законодательная деятельность.
2. Подчиненный ему департамент по социальной адаптации и реабилитации инвалидов.
3. Отделы соцобеспечения местных органов власти и функционирующие при местных органах центры (отделы) социальной помощи, объем работ кото-

⁴¹ На март 1995 г. 99 тыс. беженцев (35% от общего числа беженцев и перемещенных лиц) проживало в специальных отведенных для них центрах — гостиницах, домах отдыха и т. д., а также на частных квартирах (Government of Georgia, Ministry of Economy, 1995; Public Policy and social conditions in the Republic of Georgia: Half year report, Tbilisi, 1995).

⁴² Поскольку недоступны более детальные данные о бюджете 1995 г., можно лишь сопоставить эту цифру с общим объемом бюджетных расходов, первоначально планировавшихся на 1995 г. на развитие социальной и культурной сферы (около 133 млн. лари). Сопоставление показывает, что на эти цели в 1995 г. предполагалось направить почти 13% бюджетных расходов. Дополнительно к этой сумме из госбюджета было выделено 1,3 трлн. купонов на восстановительные работы и централизованные капиталовложения в Южной Осетии (в 1994 г. — 0,22 трлн. купонов) (Government of Georgia, Ministry of Economy 1995, Public Policy and social conditions in the Republic of Georgia: half year report, Tbilisi, 1995).

рых сильно расширился в связи с потоком гуманитарной помощи из-за границы.⁴³

МТСЗ играет координирующую и организующую роль для перечисленных структур. Из собственных средств оно до недавнего времени финансировало в районах лишь подведомственные ему «пансионаты» — дома престарелых, детские дома для неполноценных и больных детей, дома инвалидов (см. таблицу 10). Кроме того, непосредственно на МТСЗ из государственного бюджета выделяются средства на оказание единовременной помощи особо нуждающимся (в 1996 г. на эти цели было выделено 100 тыс. лари), которые министерство старается перечислять в районы для последующего распределения. Если учесть, что в республике 1078 тыс. пенсионеров и инвалидов (не считая других типов нуждающихся семей), то насущно необходимым становится обеспечение адресности такой помощи. Единичные размеры единовременной помощи, таким образом, не превышают 8-10 лари.⁴⁴

В целях повышения адресности социальной помощи по инициативе МТСЗ в районах через отделы соцобеспечения начата работа по комплексному обследованию семей нуждающихся пенсионеров и инвалидов (по заявлениям семей и лиц о предоставлении материальной и другой помощи). Такие обследования, включающие обследования жилья, имущества, возможностей получения помощи от родственников и др., уже проведены по всей территории Имеретии, и в ближайшем будущем их планируется провести по Кахетии и распространить на всю республику.⁴⁵

Что касается законодательной деятельности на государственном уровне, то пока из-за отсутствия средств она не слишком эффективна. Так, для практического выполнения принятого закона о социальной защите ветеранов Великой отечественной войны требуется 8 млн. лари, и он не выполняется из-за отсутствия средств.⁴⁶

Республиканский Центр медицинской и социальной реабилитации, начавший свою деятельность с марта 1995 г. (в настоящее время он преобразован в департамент МТСЗ), ориентирован на проведение медицинской и социально-трудовой реабилитации лиц, получивших ранения, заболевания и инвалидность в годы гражданского конфликта в Грузии в 1991-1992 гг., членов их семей, а также семей лиц, погибших в ходе этих событий.⁴⁷ На учете в центре состоит 60 тыс. человек, в том числе 1500 семей без вести пропавших и погибших в годы военного конфликта (всего около 6,5-8,5 тыс. человек).⁴⁸ По оценкам центра, реальная численность контингента, который должен обслуживаться центром, составляет от 90 до 120 тыс. человек. Частично центр предос-

⁴³ Интервью с первым заместителем министра МТСЗ В. Иошвили, август 1996 г.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Кроме того, по инициативе МТСЗ в связи с выдачей пенсионных книжек нового образца ведется инвентаризация и учет пенсионеров по республике (там же).

⁴⁶ По оценкам работников министерств Грузии, длительность законодательного оформления новых элементов системы социальной защиты, рынка труда и др. сфер часто обусловлена именно нехваткой средств на реализацию вносимых на рассмотрение парламента Грузии проектов.

⁴⁷ Департамент функционирует при МТСЗ, однако организационно и финансово от него отделен, а финансирование его деятельности проходит особой строкой в государственном бюджете (интервью с Т. Имнадзе, генеральным директором Центра, а в настоящее время Департамента медицинской и социальной реабилитации, январь 1996 г.). Мы, однако, располагаем лишь более агрегированными данными о бюджетных расходах. Контроль за деятельностью Центра и управление ею министерство может осуществлять через высший коллегиальный орган управления центром — Совет, в который по должности в качестве его председателя входит руководитель МТСЗ.

⁴⁸ По данным центра, в эти годы погибло около 8 тыс. человек.

твляет подобные услуги также инвалидам Великой отечественной войны (и предполагает в перспективе включить их в свой постоянный контингент), но пока далеко не все.⁴⁹ На 1996 г. запланировано проведение более детального учета всего контингента и введение единой для всех, в том числе для членов семей, карты учета медицинской и трудовой реабилитации.

Департамент (центр) создал свои представительства в 50 районах Грузии, в штат которых входят врачи-терапевты и специалисты (невропатологи, хирурги), а также 2-3 социальных работника. Всего по районам в центре занято 1250 штатных единиц, центральный же аппарат составляет около 60-70 человек.

Организационно деятельность представительств центра на местах сосредоточена при поликлиниках. Центр осуществляет реабилитационное обслуживание, профессиональную переподготовку, помогает в трудоустройстве, распределяет гуманитарную помощь и оказывает другие услуги социального характера. Центр не оказывает материальной помощи и не распределяет никакой другой помощи в денежной форме.

Программа деятельности центра предусматривает и диспансеризацию контингента. Центр предоставляет также неотложную помощь престарелым и инвалидам, помогает в организации и оплате курортного лечения, а также лечения в больницах. Инвалидам может быть предоставлена помощь в профориентации, их могут трудоустроить на работу в специальные мастерские и т. д. Все реабилитационные мероприятия, медицинское обследование и симптоматическое лечение осуществляются центром бесплатно как для лиц, непосредственно пострадавших от военных действий, так и для членов семей погибших и пропавших без вести.

Бюджет центра формируется из средств государственного бюджета и на 1995 г. был утвержден в сумме 1265 млрд. купонов (примерно 1 млн. долл. США); однако реально было получено из госбюджета лишь около 30% этой суммы, поэтому предусмотренные для выполнения в 1995 г. мероприятия в полной мере выполнены не были. На запланированную центром масштабную помощь требуется, по расчетам, около 2 млн. долларов США (около 2,5 млн. лари). В бюджете на 1996 г. на деятельность центра выделен 1 млн. лари.⁵⁰

Еще одним элементом системы социальной помощи являются тесно связанные между собой отделы соцобеспечения и отделы (центры) социальной помощи. С 1992 г. многие из отделов социальной помощи на местах получили самостоятельный статус при местных органах власти и выделились в особые отделы, существующие наряду с отделами соцобеспечения; сейчас их число по всей Грузии составляет около 40. Финансирование заработной платы работникам отделов социальной помощи и сама помощь осуществляются за счет бюджетов местных органов власти, вся сумма дотации которым проходит в госбюджете отдельной строкой. МТСЗ реально средств отделам социальной помощи на местах не перечисляет.⁵¹

⁴⁹ Медицинское обслуживание инвалидов Великой отечественной войны в настоящее время осуществляется через специальный фонд Министерства здравоохранения, который имеет объем 500 тыс. лари. Если учесть, что таких инвалидов и приравненных к ним по правам граждан насчитывается 30 тыс., то на медицинское обслуживание каждого в год приходится в среднем около 1,6 лари. (Интервью с Т. Имнадзе, генеральным директором Центра медицинской и социальной реабилитации, январь 1996 г.).

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Нормативная база для существования таких отделов была создана 20 июня 1994 г., когда в Министерстве юстиции было зарегистрировано положение о центрах социальной помощи, определившее права этих органов, субъект и объект их деятельности. МТСЗ осуществляет для них лишь координирующие и методологические функции, а действуют они самостоятельно, исходя из собственных воз-

Ранее такие отделы реально (при наличии средств) занимались разносом горячих обедов, а теперь, как правило, помогают немощным старикам и оказывают им мелкие бытовые услуги, поскольку средств на бесплатное питание чаще всего нет. Также распределяется гуманитарная помощь, и ее разносят по домам тем, кто не в состоянии за ней прийти, ведется учет особо нуждающихся в помощи семей и одиноких лиц на местах и т. п.⁵² Частичную помощь в финансировании оказывают организации, уставные документы которых предусматривают оказание такой помощи. Однако таких организаций немного, так как никаких льгот им при осуществлении благотворительной помощи не предусмотрено. В службе социальной помощи на местах занято около 1 тыс. человек, и они регулярно обслуживают более 7 тыс. лежачих одиноких пенсионеров, инвалидов и другие категории нуждающихся лиц. Только в Тбилиси насчитывается 2 тыс. лежачих немощных людей, лишенных помощи (в 1995 г. им бесплатно предоставлялся хлеб).⁵³ Кроме пожилых людей и инвалидов, помощь оказывается и многодетным семьям: в 1994 г. их число составляло 10 тыс., а в 1995 г. в связи с тем, что в категорию многодетных были включены семьи с тремя детьми, только в Тбилиси их число возросло до 20 тыс.

Сказанное выше позволяет заключить, что в Грузии сформированы основы системы разветвленной социальной помощи на региональном уровне, в которой заложены предпосылки для обеспечения адресного подхода в будущем. Недостаточность и низкая эффективность помощи обусловлена скромными финансовыми возможностями центральных звеньев этой структуры и местных бюджетов. Характерно, что между отдельными звеньями этой системы, имеющими разное подчинение и источники финансирования, формируется разделение по выполняемым функциям и по обслуживаемым ими слоям населения. Намечаются элементы взаимодействия между отдельными звеньями этой системы. Так, Центр по реабилитации взаимодействует с социальными работниками служб социальной помощи местных органов власти.

Существенно, что социальная помощь не замыкается только на оказании материальной помощи или на предоставлении услуг. Например, в положении о Центре по медицинской и социальной реабилитации записано, что его представители на местах должны организовывать всю работу по обслуживанию, включая организацию взаимодействия с Министерством здравоохранения по линии финансирования тех программ, которые финансируются из фонда министерства. Так, например, все случаи медобслуживания, предусмотренные государственными программами, реализуются для этих категорий населения бесплатно. Центр имеет право пользоваться пансионатом в Кахетии для лечения больных с заболеваниями опорно-двигательного аппарата и самостоятельно финансирует лечение своих больных. Расширение взаимодействия этих структур с министерством здравоохранения и с соответствующим фондом особенно суще-

можностей и потребностей района. (Интервью с начальником Управления социальной помощи МТСЗ Мадона Берадзе, январь 1996 г.)

⁵² По сути, эта деятельность во многом сходна с деятельностью центров социального обслуживания в Польше, однако отсутствие средств, а также упорядоченной нормативно-законодательной базы им сильно мешает.

⁵³ Органам социальной помощи очень помогает «Армия спасения», которая сейчас организует бесплатные горячие обеды для неимущих по спискам, предоставляемым такими органами. По ее линии продовольственную помощь получили около 130 тыс. человек. Кроме нее, в Грузии действует «Красный крест» (по его линии помощь получает около 50 тыс. семей; помощь в основном состоит из продовольственных посылок), французская организация «За жизнь» (интервью с начальником Управления социальной помощи МТСЗ Мадонной Берадзе, январь 1996 г.).

ственно, учитывая ситуацию, сложившуюся в Грузии с медицинским обслуживанием населения (см. ниже).

2.2.4. Финансирование и организация защиты от безработицы

Законодательство. В июле 1991 г. после получения самостоятельности в Грузии был принят Закон о занятости, воссоздавший государственную службу занятости, в которую вошли Государственная биржа труда, Фонд занятости и Центр профориентации и психологической защиты населения.⁵⁴ В настоящее время разработан новый закон о занятости, который пока еще не принят парламентом. Положение о Фонде занятости и о Бирже труда утверждено Кабинетом министров, им же назначаются и руководители этих структур.

В августе 1996 г. в рамках перестройки структуры Министерства труда в соответствии с указом президента Биржа труда вместе с входящими в нее организационными звеньями (кроме центра профориентации) вошла в состав департамента занятости министерства.

Финансирование: Фонд занятости. Внебюджетный Фонд занятости (см. таблицу 11) формируется за счет взносов работодателей. Бюджет фонда утверждается парламентом.⁵⁵ До 1996 г. он формировался из 3%-ных отчислений от фонда заработной платы, а в 1996 г. размер отчислений был сокращен до 1%. Бюджетные организации в фонд занятости взносов не платят.

Фонд аккумулирует средства и финансирует деятельность департамента занятости министерства (до августа 1996 г. из фонда финансировались также деятельность и содержание аппарата Биржи труда и Центра профориентации и психологической защиты населения). Сбор средств в настоящее время фонд осуществляет самостоятельно с помощью своих уполномоченных сотрудников в 70 районах Грузии.⁵⁶

В 1995 г. плановые доходы фонда по пересмотренному бюджету составили 2400 тыс. лари, а исполнение доходов — 2266 тыс. лари, что составляет 94,4% исполнения пересмотренного бюджета (0,8% всех поступлений в консолидированный государственный бюджет). Доходы даже несколько превышали расходы, и перетока средств из государственного бюджета не было. Исполнение бюджета фонда по расходам составило в 1995 г. 2233 тыс. лари, то есть 93% от плановых расходов Фонда.⁵⁷ На административные расходы и содержание аппарата, в том числе и Биржи труда, пошло 800 тыс. лари, расходы по переквалификации безработных составили примерно 10% от их общего объема, на создание новых рабочих мест пошло около 30% расходов, остальные средства были израсходованы на выплаты пособий зарегистрированным безработным (см. табл. 11).⁵⁸

⁵⁴ С 1992 г. центр ведет методологическую и исследовательскую работу по изучению и организации профессиональной ориентации населения, дает рекомендации правительству относительно подготовки специалистов, а после начала войны центр стал заниматься психологической и профессиональной ориентацией беженцев. Всего было обследовано около 3 тыс. беженцев, но профориентации среди них не проводилось, так как трудоустроить их все равно не было возможности. Кроме того, в центре ведется изучение безработных и участников военных конфликтов и разработка рекомендаций по их социальной адаптации с точки зрения социальной защиты.

⁵⁵ Являясь самостоятельной организацией, фонд работает при МТСЗ и проводит его политику (по положению о фонде министр является председателем его правления).

⁵⁶ По оценкам руководства фонда, это обеспечивает довольно высокую собираемость взносов, которая в случае передачи этих функций налоговой инспекции может снизиться (интервью с генеральным директором Фонда занятости РГ Э. Меладзе, январь 1996 г.).

⁵⁷ Georgian Economic Trends, tab. A7, A8.

⁵⁸ Оценка по данным интервью с генеральным директором Фонда занятости РГ Э. Меладзе, январь 1996 г.

Плановые поступления в фонд в 1996 г. составляют 2200 тыс. лари (0,4% всех поступлений в консолидированный государственный бюджет). За первое полугодие 1996 г. было собрано около 1,3 млн. лари, в том числе около 10% было взыскано по актам о неуплате взносов.⁵⁹

Расходы фонда в 1996 г. формируются в условиях резкого урезания функций службы занятости. В бюджете фонда на 1996 г. предусмотрены расходы только на финансирование пособий безработным и на административные расходы, в связи с чем и была пересмотрена ставка отчислений в фонд (изъятие части функций было осуществлено по рекомендации МВФ). Раньше фонд ежегодно вел перерегистрацию работодателей, теперь же эти функции переданы налоговым управлениям.⁶⁰ Поэтому на первое полугодие расходы фонда составили всего 808 тыс. лари, в том числе на выплату пособий по безработице 137 тыс. лари (около 17%), а остальное пошло на содержание аппарата биржи, фонда, региональных и районных подразделений биржи и Центра профессиональной подготовки. При таком резко сокращенном расходовании средств за год планируется неиспользуемый остаток средств на счетах фонда в размере примерно 1,2 млн. лари.⁶¹

Пособия по безработице. Распределение аккумулируемых в Фонде занятости средств, начисление и выплату пособий и организацию работ по переквалификации и обучению безработных ведет Биржа труда. Пособие выплачивается лицам трудоспособного возраста, которые не имели места работы по крайней мере в течение двух последних месяцев и получили статус безработного после регистрации на Бирже труда. В сентябре 1994 г. срок выплаты пособий по безработице был сокращен с 1 года до 6 месяцев. Размер пособия по безработице в настоящее время составляет 8,5 лари и снижается через каждые два месяца. Размер пособия, таким образом, чрезвычайно низок и не стимулирует лиц, потерявших работу, регистрироваться на бирже и получать пособия.

Ситуация на рынке труда. На середину 1996 г. на бирже труда было зарегистрировано 49620 безработных (при общей численности трудовых ресурсов около 2,8 млн. человек и примерно 1,7 млн. формально занятых).⁶² При этом получает пособия лишь 4930 человек. Учитывая резкое сокращение производства, это означает появление очень большой скрытой безработицы.

Высокой скрытой безработице сопутствует повсеместное распространение явления теневой занятости. По оценкам МТСЗ, незарегистрированная занятость составляет 0,6 млн. человек: в основном это интеллигенция, инженерно-технические работники, а также пенсионеры (занятые преимущественно в тор-

⁵⁹ Georgian Economic Trends, tab. A9, а также данные Фонда занятости, полученные в августе 1996 г.

⁶⁰ В начальный период деятельности фонда для обеспечения собираемости взносов был создан штат сотрудников, который был призван обеспечить сбор взносов на основе отделов по сбору вакансий на предприятиях на Бирже труда. По постановлению правительства эта структура была передана Фонду. По оценкам, эффективность ее деятельности была очень высока, несмотря на имевшие место проблемы с местными администрациями. Содержание этого штата обошлось фонду в сумму, эквивалентную всего 0,5% изъятых с его помощью средств (по данным интервью с генеральным директором Фонда занятости РГ Э. Меладзе, январь 1996 г.)

⁶¹ Данные Фонда занятости, полученные в августе 1996 г.

⁶² По сравнению с соответствующим периодом 1994 г. число зарегистрированных безработных существенно сократилось (на 31.12.1994 было зарегистрировано 220 тыс. безработных) из-за чрезвычайно низкой величины пособия по безработице, сокращения до 6 месяцев срока выплаты пособия и необходимости являться на перерегистрацию дважды в месяц. В результате безработные не регистрируются на бирже и предпочитают искать работу самостоятельно.

говле, посредничестве⁶³); не имеет работы около 0,2 млн. человек, в основном в крупных городах — Тбилиси, Рустави, Поти и др. 70% зарегистрированных безработных составляют люди с высшим образованием, а на биржу труда поступают заявки на рабочие места в надомном производстве, на строительно-отделочные работы и т. п. Общее число вакантных мест невелико — 2-5 тыс. Кроме того, на вакантных местах заработная плата, как правило, очень низкая.

Число лиц, вынужденных работать неполный рабочий день или находящихся в неоплачиваемых отпусках, увеличивается (число последних составляет, по оценкам, около 400 тыс. человек).⁶⁴ Однако масштабы скрытой безработицы на предприятиях еще больше и оцениваются примерно в 0,6 млн. человек. По некоторым косвенным данным, число формально трудоустроенных, но не работающих и не получающих заработной платы более 6 месяцев лиц за последний год несколько возросло, что свидетельствует о том, что процессы рационализации занятости на предприятиях пока не идут. Предприятия неохотно сокращают численность занятых, стремясь сохранить кадровый состав квалифицированных работников, надеясь на экономическую стабилизацию, а также на появление возможностей для дальнейшего развития.

Функционирующая в настоящее время в РГ **организационная и финансовая структура управления рынком труда** пока находится в стадии становления. Несомненно, формирование в составе МТСЗ департамента занятости (с единым руководителем и единой бухгалтерией) и включение в его состав Биржи труда — шаг к формированию новой действенной системы.

Государственная Биржа труда функционирует по принципу региональных отделений. В республике насчитывается 12 региональных бирж труда, причем в каждом районе и городе есть подчиненные им отделения бирж. Структура подчинения строго вертикальная.⁶⁵

В составе биржи функционирует Государственная инспекция занятости (положение о ней утверждено Кабинетом министров в 1995 г.). В ее функции теоретически входит обеспечение контроля за соблюдением закона о занятости и контроль за перечислением средств предприятиями и организациями (до сих пор

⁶³ Согласно итогам обследования семей безработных, проведенного Центром профориентации и психологической защиты населения в середине 1995 г., среди безработных в Грузии преобладают следующие способы получения средств на жизнь: 13% — индивидуальная работа; 8% — обработка земли; 32% — помощь членов семьи; 4% — помощь друзей; 12% — помощь близких родственников; 2% — гуманитарная помощь; 13% — коммерция, работа на частном транспорте; 8% — продажа изделий, изготовленных в порядке индивидуальной деятельности; 3% — за счет сбережений; 5% — сдача жилья в наем; 13% — продажа личных вещей; 1,5% — продажа валюты; 24% — различные махинации; 2,5% — проституция (интервью с директором Центра профориентации и психологической защиты населения К. Патараиа, январь 1996 г.)

⁶⁴ Точного учета ситуации с занятостью на предприятиях не ведется и такая отчетность предприятиями не предоставляется. В соответствии с Указом президента № 506 от 11 августа 1996 г. о неотложных мерах по учету и отчетности о состоянии трудовых ресурсов и рабочих мест создается республиканский штаб по учету рабочих мест, будет проведена перерегистрация всех видов хозяйственной деятельности и будет разработана национальная программа занятости до 2000 года. Эти меры приняты в том числе и в связи с принятием закона о банкротствах, действие которого может высвободить значительную долю скрытой безработицы с предприятий.

⁶⁵ Работа Биржи на местах затруднена из-за отсутствия взаимодействия с местными районными органами власти, которым региональные отделения биржи не подчиняются. Региональные биржи взаимодействуют с представителями главы государства на местах, но законодательная база для взаимодействия местных районных органов власти и аппарата представителей президента в регионах отсутствует. Единственным основанием для их сосуществования является Указ президента о создании института его представителей на местах. В центральном аппарате биржи занято около 70 человек, в том числе около 50 специалистов, а в аппаратах региональных и районных бирж — около 300 человек (интервью с генеральным директором Биржи труда К. Глонти, январь 1996 г.).

какие-либо санкции за неперечисление средств отсутствуют). В настоящее время контроль осуществляется Фондом занятости. За госинспекцией осталась проверка наличия вакантных мест на предприятиях, но и эта задача сейчас не выполняется. Сотрудники инспекции неформально договариваются о трудоустройстве, а также регистрируют трудоустройство там, где это возможно. Обратной связи с устроившимися нет, а эффективность работы невысока — за весь 1995 г. было трудоустроено лишь 2 тыс. человек.

Организация деятельности служб занятости на местах наталкивается на проблему финансирования: средства из регионов идут в Фонд занятости, и лишь затем могут быть перечислены на региональную биржу на какие-то специальные цели. В начале 1996 г. три района — Кутаиси, Рустави и Цхалтубо — утвердили у президента положение о том, что 50% поступлений в Фонд занятости от предприятий и организаций региона остается в регионе. Биржа также выступает за то, чтобы часть собранных взносов оставалась на местах, так как в противном случае, как это и происходит сейчас, местные органы власти оказываются не заинтересованы в том, чтобы организации отчисляли средства в Фонд занятости, что не способствует собираемости взносов (сейчас она составляет лишь 10-20%). Кроме того, в этом случае продолжительность прохождения документов и срок ожидания начисления пособия очень длительный — до 6 месяцев.⁶⁶

До 1996 г. деятельность Биржи была ориентирована на проведение активной политики трудоустройства безработных. По свидетельству руководства Биржи, в стране до 2000 г. нужно будет создать 1 млн. рабочих мест.⁶⁷ На Бирже считают, что основным направлением ее деятельности должна стать переподготовка кадров. Тем не менее, основным недостатком системы противодействия росту безработицы является в настоящее время слабая ориентация на проведение активной политики на рынке труда, что связано с недостаточно отработанной законодательной базой, с отсутствием экономических механизмов, которые смогли бы привлечь безработных на Биржу труда (что приводит к низкой заинтересованности безработных в регистрации на бирже).

Узким местом работы по переквалификации и подготовке кадров становится отсутствие взаимодействия с Министерством образования и другими ведомствами, которые должны разрабатывать программы структуры занятости населения на перспективу. Структура подготовки кадров до сих пор ориентирована на получение высшего образования. В системе среднего и высшего образования при выдаче лицензий на ведение подготовки кадров не учитываются перспективные потребности страны в кадрах той или иной квалификации и направления государственной политики, ориентированные на сокращение численности занятых в бюджетной сфере и, в частности, в медицинском обслуживании, в сфере народного образования.

Однако в 1996 г. функции Биржи по проведению активных мероприятий были сильно урезаны и фактически за ней остались только регистрация безработных, а также начисление и выплата пособий. В 1997 г., по-видимому, функции биржи будут расширены, а с принятием нового закона о занятости и развитии. При резко возросших масштабах безработицы в перспективе одним из важ-

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ Биржа попыталась организовать подготовку мелких предпринимателей на базе одного из НИИ при Министерстве труда. К этому обучению был проявлен большой интерес среди безработных, и был даже конкурс на поступление. Всего было подготовлено около 250 человек, и многие из них впоследствии открыли свое дело. Финансирование обучения осуществлялось из фонда занятости. Кроме того, в порядке эксперимента биржа договорилась с Научно-производственным институтом машиностроения о проведении переподготовки на рабочие специальности — слесарей, электриков и др., на которые имеется большой спрос.

ных направлений деятельности отделений Биржи труда (наряду с выплатой пособий по безработице), очевидно, станут активные мероприятия на рынке труда, прежде всего связанные с переподготовкой и переквалификацией безработных с последующим их трудоустройством, в том числе и в частном секторе экономики. Это могло бы (наряду с созданием других макроэкономических условий) способствовать и частичной легализации нелегальной занятости.

Наряду с разработкой и принятием нового закона о занятости, формирование рынка труда блокируется несовершенством (или отсутствием) положений хозяйственного и трудового законодательства в целом и его слабой ориентацией на активное стимулирование рационализации занятости на предприятиях. Пересмотра требует ряд положений уже устаревшего трудового кодекса, которые противоречат экономическим реалиям (так, на практике довольно сложно уволить работника, что дополнительно усложняет необходимое перемещение рабочей силы, а также ограничивает заинтересованность предпринимателей в легальной занятости); необходимо навести порядок в системе учета занятости на предприятиях, ввести индивидуальную систему регистрации трудовой деятельности (возможно, через систему персонифицированного социального страхования).

3. Проблемы реформирования отраслей социальной инфраструктуры

3.1. Реформа в здравоохранении

Базовая концепция экономической реформы сферы здравоохранения была разработана в Министерстве здравоохранения Грузии к 1991 г., однако из-за политической нестабильности и начавшегося гражданского конфликта реализация этой концепции была приостановлена, и ее практическое внедрение началось лишь в конце 1995 г.⁶⁸ К тому времени действовавшая ранее в Грузии система здравоохранения развалилась и практически прекратила свое существование. Это было связано в резким сокращением государственных расходов на здравоохранение: в 1994 г. их объем составил менее 10% от уровня 1990 г.⁶⁹

В рамках комплексной программы реформы системы здравоохранения было подготовлено около 20 нормативных актов, уставов и программ. В их число входили документы, регулирующие порядок финансирования системы здравоохранения, функционирования фонда здравоохранения, порядок получения разрешения на ведение медицинской практики, предоставления лицензии и получения аккредитации медицинским учреждением, устав медицинского учреждения и т. д.

⁶⁸ Лаборатория по разработке направлений экономической реформы (впоследствии трансформированная в отдел) была создана в министерстве здравоохранения Грузии в 1988 г. и в течение нескольких лет работала с привлечением специалистов из других стран, Всемирной организации здравоохранения, МВФ и других организаций.

⁶⁹ International Monetary Fund (1996). *Republic of Georgia, Enhanced Structural Adjustment Facility, Policy Framework Paper, 1996-1998*. Prepared by the Georgian authorities in collaboration with the staff of the International Monetary Fund and the World Bank. February 9, 1996 (mimeo).

На первом этапе проведения реформы медицинские учреждения должны были освободиться от государственного управления и начать действовать самостоятельно, для чего оказалось необходимым изменить систему их финансирования. Его предполагалось осуществлять в зависимости от характера предоставляемых учреждением услуг, от их объема и качества за счет средств бюджета, местных бюджетов и граждан. Концентрацию ресурсов предполагалось осуществлять за счет средств созданного для этой цели Фонда здравоохранения (в который вносятся обязательные взносы на эти цели). Бюджетное финансирование становится целевым, поскольку государство финансирует не определенные учреждения, а конкретные программы, которые необходимо реализовывать в зависимости от их объема, качества и важности.⁷⁰

На втором этапе внедрение двухступенчатой системы финансирования (медицинского страхования) должно охватить население всей страны. Первая ступень — обязательное страхование — призвано обеспечить населению минимальный объем медицинского обслуживания. Специализированные виды обслуживания будут обеспечиваться за счет добровольного медицинского страхования. Для координации процесса реорганизации создан региональный центр здравоохранения. В собственности государства останется лишь очень незначительное число медицинских учреждений.⁷¹

Для приватизации объектов здравоохранения предусмотрено использовать три модели:

1. Запрещающая в течение 10 лет изменять профиль предприятия и предусматривающая в течение этого периода выполнение всех госзаказов.

2. Предусматривающая, что объект остается медицинским учреждением, но для него не обязательно выполнение госпрограмм.

3. Разрешающая свободную приватизацию.

Министерство лицензирует и аккредитует все учреждения здравоохранения и оставляет за собой право отзыва лицензий. Этим обеспечивается управляемость системой. Кроме того, все организации здравоохранения обязаны пользоваться единым банком для осуществления своих расчетов. Министерство также сохраняет за собой налоговый контроль и контроль за организацией оплаты труда в медучреждениях, а также проводит учебу и инструктаж кадров. Средства от приватизации направляются в Фонд здравоохранения.

В ходе проведения реформы в министерстве исходили из следующего:⁷²

1. Считалось, что невозможно возродить старую систему, так как для этого необходимо было 500 млн. долларов США, а из бюджета на эти цели могло быть выделено только 5 млн. долларов США.

2. Действовавшая в бывшем СССР система оставила избыточный объем инфраструктуры и медицинского персонала — на 5 млн. населения страны приходилось свыше 30 тыс. врачей всех специальностей, более 50 тыс. коек в больницах, т. е. такое число, которое по принятым международным стандартам должно было бы удовлетворять потребности страны с населением примерно 30 млн. человек (см. табл. 12).

3. Был принят экономический метод решения проблемы. Если в советской системе финансовые средства выделялись исходя из числа врачей, а не на оказание конкретных услуг, то в ходе разработки реформы была предпринята по-

⁷⁰ Report to the third Meeting of the project «Public policy and social conditions: Monitoring the transition to the market economy in Central and Eastern Europe» Florence, 2-4 February 1995, Tbilisi 1995.

⁷¹ Ibid.

⁷² Здесь и далее при изложении концепции министерства используется информация, полученная в ходе интервью с заместителем министра здравоохранения Грузии Т. Джинйолава (февраль 1996 г.).

пытка сломать этот механизм и перейти к мотивации на основе объема предоставляемых услуг.

Решение первой задачи было связано с выбором приоритетных направлений в медицинском обслуживании в условиях жесткого дефицита государственных средств. Поэтому при выборе направлений обязательного государственного медицинского страхования было решено остановиться на минимальном стандартном уровне медицинского обслуживания.⁷³

Из всех групп социально опасных заболеваний в число приоритетных, включенных в минимальный уровень, гарантируемый государством, попали только туберкулез и психиатрические заболевания. Кроме них, в число приоритетных государственных программ было введено ведение беременности (в том числе патологической), медицинский патронаж, ведение родов, а также медицинский патронаж и лечение детей до 1 года. Сохраняется, но на очень ограниченном уровне, государственная поддержка экстренных случаев, например, операций аппендицита и некоторых других. За счет государственных средств проводятся также иммунизация населения, мероприятия по борьбе с массовыми эпидемиями, а также профилактика социально опасных заболеваний.⁷⁴ Так, при реализации этих программ, а также при первичном онкологическом обследовании и экстренной медицинской помощи на март 1996 г. 84,5% объема услуг финансировалось за счет госбюджета и фонда здравоохранения, за счет средств населения — 10,8%, а за счет гуманитарной помощи — 4,7%. Другое превентивное и базовое медицинское обслуживание финансируется исходя из следующих пропорций: 60,4% — за счет госбюджета и средств фонда, 13,7% — за счет средств населения и на 25,9% — за счет гуманитарной помощи.⁷⁵ Дополнительные и небазовые медицинские услуги полностью финансируются за счет средств населения.

Для внедрения рыночных методов была предпринята попытка перевода всех организаций, осуществляющих медицинское обслуживание населения, на самоокупаемость (в настоящее время идет приватизация поликлиник, а приватизация больниц пока приостановлена⁷⁶). При этом пациент выбирает учреждение, в котором он будет обслуживаться, и врача, а министерство только финансирует их в объеме государственных программ. За остальное обслуживание платит население, причем цены контролируются министерством. При этом если в течение любых двух месяцев из общего срока в шесть месяцев врач-спе-

⁷³ Из 40 тыс. минимальных стандартов было выбрано 1540. При этом были использованы критерии эффективности, разработанные Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), в соответствии с которыми основой оценки должно быть число спасенных человеко-лет (лет, которые проживет данный спасенный человек исходя из предполагаемой продолжительности жизни).

⁷⁴ Это осуществляется в соответствии с условиями, которые поставил МВФ: 1% средств, идущих на медицинское обслуживание граждан, должен быть потрачен на профилактику здорового образа жизни. Министерство также считает, что при жестком режиме финансирования следует исходить из рекомендаций ВОЗ: если в стране на минимальное медицинское обслуживание в год на 1 человека может быть выделено менее 10 долларов США, то приоритетным должно быть не дотирование конкретных больных, а проведение оздоровительных мероприятий и внедрение здорового образа жизни.

⁷⁵ Из государственных программ, финансируемых министерством, можно выделить следующие: иммунизации; профилактики социальных заболеваний; обеспечения медикаментами хронических больных; психиатрической помощи; медицинского контроля за детьми до 1 года; борьбы с туберкулезом; утверждения здорового образа жизни; санитарно-эпидемиологического надзора; борьбы с эпидемиями; реформы управления сферой здравоохранения (в том числе научные разработки, медицинское образование); медицинского обслуживания участников войны; медицинской реабилитации; погашения задолженности медучреждений по коммунальным платежам; программу социальной поддержки медицинских работников.

⁷⁶ В настоящее время принято решение, что крупные больницы не будут подлежать приватизации.

циалист не вырабатывает услуг на сумму, равную минимальной заработной плате, то контракт с ним разрывается. Таким образом достигается возможность высвобождения лишних занятых специалистов.⁷⁷ При 40%-ной загрузке учреждения оно (при данных ценах на услуги) должно покрывать все расходы и обеспечивать уровень рентабельности не менее 15%; из прибыли, в частности, должны покрываться затраты на ремонт. Если загрузка меньше, то сокращается прибыль, и соответственно все фонды организации.⁷⁸

Руководители медицинских учреждений, однако, отмечают, что регулирование численности занятых с помощью минимальной выработки не дает возможности избавляться от лишних работников, так как выработать минимальную заработную плату для врача не составляет особого труда; в этом случае для увольнения работника нет никаких оснований, и он может быть легко восстановлен на работе. Для регулирования численности занятых на объектах здравоохранения необходимо пересмотреть положения трудового законодательства и определить права дирекции на увольнение работника. Кроме того, рационализации занятости в медицинских учреждениях противодействуют существующие в Грузии тесные неформальные (родственные, знакомства, протекция, принадлежность к какому-либо клану и др.) связи между отдельными работниками, работниками и дирекцией и др.

Интересно также, что директора даже успешно работающих предприятий не стремятся сейчас немедленно приватизироваться, хотя для этого созданы все условия. Главная причина состоит в том, что они не хотят брать на свой баланс все фонды и отвечать полностью за техническое оснащение и содержание здания (сейчас ответственность за это, хотя и частичную, несет министерство, и в рамках обязательных программ можно «выбить» на это деньги). Небезынтересно также, что на успешно работающих предприятиях, имеющих полный (для их специализации) набор государственных программ, наблюдается тенденция к расширению набора предоставляемых услуг. Например, женские консультации стремятся вести и родовспоможение, т. е. открывать у себя родильные отделения, и часто они имеют на это средства. Они стремятся расширить сферу своей деятельности и за счет осуществления страховых функций (на основе частного страхования отдельных случаев) путем организации частных страховых фондов. Они активны в поисках финансовых партнеров и иностранных спонсоров, в которых сейчас в Грузии нет недостатка.

Финансирование системы здравоохранения осуществляется за счет доходов Фонда здравоохранения, который в настоящее время действует как внебюджетный фонд в рамках и под контролем Министерства здравоохранения. В соответствии с концепцией реформы предполагается вывести его из состава министерства и организовать при министерстве Государственную страховую компанию. Фонд формируется из отчислений работодателей в размере 3% от фонда заработной платы, отчислений занятых (1%), налога на вредные для здоровья

⁷⁷ Так, например, имеются случаи, когда больница на 200 коек, обслуживаемая персоналом численностью в 304 человека, предоставляла услуги лишь 14 больным, а в целом, по данным министерства, 20% коек в Грузии используется только 50 дней в году. После начала реформы (с осени 1995 г.) минимальной заработной платы не выработали 54 тыс. работников. Всего предполагалось высвободить (снять с государственного финансирования) 132 тыс. медицинских работников.

⁷⁸ Интервью с заместителем министра здравоохранения Грузии Т. Джинйолава (февраль 1996 г.); International Monetary Fund (1996). *Republic of Georgia, Enhanced Structural Adjustment Facility, Policy Framework Paper, 1996-1998*. Prepared by the Georgian authorities in collaboration with the staff of the International Monetary Fund and the World Bank. February 9, 1996 (mimeo).

товары⁷⁹ и прочих поступлений, а также пополняется государственными ресурсами, выделяемыми на реализацию конкретных программ. В местных бюджетах предусматриваются свои фонды для организации здравоохранения на местах. Так, если районный бюджет в состоянии перераспределить средства на эти цели, то он может осуществлять свои собственные программы, расширяя тем самым минимально гарантированный государством набор обслуживания.

В 1995 г. поступления в систему здравоохранения за счет фонда здравоохранения достигли 1858 тыс. лари и составили 61,9% от плановых поступлений (средства в фонд поступают, по данным министерства, только от 1600 из 7 тыс. предприятий, которые должны осуществлять страховые платежи). Это составляет 0,1% ВВП. Кроме того, трансферты фонду из госбюджета составили 6775 тыс. лари.⁸⁰

Общий бюджет системы здравоохранения (т. е. объем финансирования всех программ) на 1996 г., включая гуманитарную помощь, по оценкам министерства, составляет 50 млн. долларов США. Плановые доходы фонда здравоохранения составят в 1996 г. около 7 млн. лари. Для реализации государственных программ из государственного бюджета выделяется около 17 млн. лари (3,1% всех государственных расходов, или 0,3% ВВП), из муниципальных бюджетов — 10 млн., гуманитарная помощь составляет около 8 млн., а остальная часть будет оплачиваться населением.⁸¹ Таким образом, объем государственных расходов на здравоохранение (государственные трансферты и доходы Фонда здравоохранения) составят в 1996 г. около 3% общих бюджетных расходов, или 0,4% ВВП.

Учитывая дефицитность бюджета, было принято решение, что даже в случаях обращения пациента в рамках программы, финансируемой государством, он все равно платит некоторую сумму — 50% минимальной заработной платы. Так, например, при ведении патронажа беременности, при проведении первичного онкологического обследования необходимо заплатить 1 лари и т. д. По оценке министерства, участие государства в той или иной степени сохранилось в удовлетворении примерно четверти медицинских потребностей населения.

Учитывая низкую собираемость взносов в 1996 г., сбор страховых средств с работодателей и работников был передан в налоговую службу. Тем не менее, в 1996 г. фонд испытывает нехватку средств и задолжал клиникам, работающим по базовым программам, по оценкам, около 2 млн. лари. Этой задолженностью объясняются и длительные невыплаты заработной платы врачам и среднему медицинскому персоналу.

Несмотря на то, что для большинства базовых услуг здравоохранения введена лишь частичная платность, эти платежи достаточно ощутимы для населения. Особенно это касается пребывания в больницах, приобретения дорого-

⁷⁹ При формировании средств фонда сделана попытка осуществить перераспределение финансовых средств, получаемых при реализации (или производстве) внутри страны вредных для здоровья веществ (например, асбеста, алкоголя, табака и некоторых других) и направить часть этих средств в бюджет здравоохранения. По оценкам министерства, за счет этого источника можно получить до 25 млн. лари (специальная надбавка к ценам товаров составляет до 10%). Она изымается налоговыми органами, с которыми существует соответствующее соглашение, и им отчисляется 50% средств, получаемых от изъятия средств у производителей или торгующих организаций, укрывающих доходы от налогообложения. Однако, согласно данным об исполнении бюджета 1995 г. по доходам, собрать сколько-нибудь значимой суммы за счет этого источника не удалось.

⁸⁰ *Georgian Economic Trends, Quarterly Review*, First Quarter 1996, tab. A7, A8, Tbilisi.

⁸¹ Интервью с заместителем министра здравоохранения Грузии Т. Джинйолава (февраль 1996 г.); *Georgian Economic Trends, Quarterly Review*, First Quarter, 1996, tab. A9, A10, Tbilisi.

стоящих лекарств для больничного лечения, консультаций у специалистов и др. В 1995 г., по оценкам, население заплатило за предоставление медицинских услуг суммы, намного превышающие объем всего фонда здравоохранения и трансфертов из госбюджета. Вместе с тем, необходимо учитывать и резкое сокращение числа обращений в медучреждения, и переход значительной части населения к «самостоятельному медобслуживанию».

Изменение пропорций финансирования здравоохранения ведет к тому, что изменяется сам объект финансирования. Раньше потребителем финансовых средств было учреждение, предоставляющее услуги, и в ряде случаев для самого предприятия было выгодно, чтобы работники болели, так как выплаты по бюллетеню производились не из фондов предприятия, и за счет этого осуществлялась экономия средств. Теперь предпринята попытка сбалансировать интересы субъекта (работника), работодателя и государства. Государство выделяет определенный объем средств на финансирование программ здравоохранения, а остальное платят работодатель и работник. Таким образом, в концепции реформы заложены и основные принципы страхования.

В целом, при внешней логичности и экономичности принятой в Грузии концепции реформы в сфере здравоохранения, резкое сужение объемов государственного финансирования медицинского обслуживания при низкой наполняемости Фонда здравоохранения делает недоступным для большинства населения не только широкий спектр медицинских услуг (кроме узкого круга услуг из четырех государственных программ), но нередко даже базовые медицинские услуги и неотложную помощь. Кроме того, существование Фонда здравоохранения в рамках и под контролем Министерства здравоохранения формирует монопольную структуру финансирования и управления.

Разработка же законодательных основ работы частных страховых фондов, которые обеспечивали бы финансирование широкого спектра медицинского обслуживания населения, находится пока в начальной стадии. Начало реформы в сфере здравоохранения и законодательное оформление необходимой для функционирования этой сферы системы индивидуальной страховой медицины, а тем более создание условий для ее эффективного функционирования, разошлись во времени, что сделало реформу чрезвычайно болезненной для населения.

3.2. Реформа в сфере образования и воспитания

До распада СССР Грузия выделялась высоким уровнем народного образования: доля населения с высшим образованием была здесь максимальной среди всех республик бывшего Советского Союза. Доля расходов государственного бюджета на образование в общем объеме расходов сократилась с 22,6% в 1991 г. до 7,8% в 1995 г. и 3,8% (план) в 1996 г. В отношении же к ВВП сокращение было еще значительнее: с 7,4% в 1990 г. до менее чем 1% в 1995 г. и 0,4% (план) в 1996 г. Если учесть общее падение ВВП, то это означает, что объем государственных ресурсов, направленных на развитие этой сферы в 1995 г., составил лишь около 2% от уровня 1990 г.⁸² Было ясно, что разветвленная и дорогостоящая система народного образования и воспитания не может более

⁸² Рассчитано для 1991 г. по: Report to the third Meeting of the project «Public policy and social conditions: Monitoring the transition to the market economy in Central and Eastern Europe», Florence, 2-4 February 1995, Tbilisi 1995; см. также *Georgia Aide-Memoire. World Bank Mission, June-July 1995* (mimeo); *Georgian Economic Trends, Quarterly Review, First Quarter, 1996*. Приведенные данные в принципе соответствуют данным Министерства образования (см. табл. 14), хотя и несколько отличаются от них.

нормально развиваться только за счет бюджетных средств, что потребовало проведения кардинальной реформы ее организации и финансирования.⁸³

Логика реформы в этой сфере ориентирована на то, что государство, продолжая рассматривать сферу образования и просвещения как сферу социального обслуживания населения, в связи с жесткими бюджетными ограничениями вынуждено постепенно переходить к финансированию лишь минимально необходимого уровня образования и лишь абсолютно необходимых общественных потребностей, активно развивать частные и платные формы обслуживания, привлекать к развитию сферы образования структуры частного сектора.

И если государственное среднее образование должно остаться доступным всем, то большинство **учреждений дошкольного воспитания** оказалось не в состоянии продолжать свою деятельность в рамках бюджетного финансирования, и на их месте уже на рубеже 1994-1995 гг. начала развиваться сеть частных учреждений. Вместе с тем, высокая плата за содержание ребенка в таком детском учреждении делает невозможным их использование большинством населения, что неизбежно вызывает проблемы с необходимостью корректировки детских пособий матерям из-за невозможности продолжать трудовую деятельность.

Для стимулирования развития сети частных дошкольных детских учреждений, а также частных форм в системе среднего образования предусмотрено льготное налогообложение: в частности, предоставление на период их становления некоторых налоговых льгот, а также освобождение производств, где осуществляется обучение (профессионально-технических училищ — ПТУ и др.), от НДС.

В соответствии с концепцией реформы сохраняется право на получение **среднего образования**. Однако очевидно, что в существующих условиях невозможно поддерживать необходимый уровень обучения только на основе государственного финансирования. Учитывая неизбежное в ближайшие годы увеличение числа учеников выпускных классов (см. таблицу 15), а также планируемое сокращение числа педагогов в средней школе, предполагается постепенно переводить выпускные классы средней школы на платную основу.

Предполагается, что система среднего образования будет серьезно подкрепляться частными школами, лицеями, гимназиями (на середину 1995 г. их насчитывалось около 80), в основном в крупных городах (с высокой, недоступной значительной части населения платой за обучение). В связи с дефицитом средств в настоящее время в государственных школах практикуется набор классов, особенно выпускных (X-XI и XII), на платной основе.

В сфере **высшей школы** ситуация развивается достаточно динамично, хотя и хаотично. Наряду с существованием (хотя и в резко суженном масштабе) государственных высших учебных заведений (вузов), быстро растет число частных вузов — их уже более 225, что для такой небольшой страны, как Грузия, совершенно очевидно, слишком много. Кроме того, часто общий уровень преподавания в создаваемой сети частных учебных заведений невысок.

Основными направлениями текущего реформирования в сфере образования⁸⁴ стали, таким образом:

⁸³ По оценкам специалистов Всемирного банка, для того, чтобы восстановить реальный объем средств, расходовавшихся на образование в республике в 1990 г. необходимо было бы выделять на него примерно 37% современного ВВП Грузии. *Georgia Aide-Memoire. World Bank Mission, June-July 1995* (mimeo).

⁸⁴ Реформа образования разрабатывалась в тесном сотрудничестве с международными финансовыми организациями. (См. *Georgia Aide-Memoire. World Bank Mission, June-July 1995* (mimeo)).

– сохранение обязательного финансирования за счет государственных ресурсов базового (бесплатного) среднего образования (с 1 по 9 класс) при развитии системы частных школ, дополняющей эту сеть; сохранение обязательного государственного финансирования специальных школ для умственно отсталых детей, детей-инвалидов и др.;

– быстрое сокращение субсидирования детских дошкольных учреждений: с 50%-ного уровня в 1995 г. до 10% в 1998 г. с тем, чтобы к 2000 г. прекратить любое выделение субсидий; прекращение субсидирования детских завтраков в начальных школах, форменной одежды в ПТУ и др., прекращение практики бесплатной раздачи школьных учебников;

– постепенное сокращение государственных расходов на обучение в выпускных классах средней школы (с 50%-ного уровня в 1995 г. до 20%-ного в 1998 г.) с тем, чтобы в бесплатные субсидируемые классы отбирались лишь наиболее способные ученики;

– существенное сокращение средств, выделяемых на студенческие стипендии;

– сокращение масштабов государственного вмешательства в управление ПТУ, техникумами, университетами и другими высшими учебными заведениями;

– поддержка развития частных форм обучения и воспитания на всех уровнях народного образования.

В соответствии с этими направлениями меняются и принципы финансирования и управления сферой образования.⁸⁵ В основу этих изменений положены децентрализация управления (районный уровень — основное звено управления), расширение самостоятельности учреждений и развитие их самоуправления. В соответствии с государственными программами финансирования для системы образования ежегодно определяются бюджетные ассигнования. Процесс децентрализации финансирования образования ярко иллюстрирует таблица 14.⁸⁶

На каждой ступени образования предусматривается функционирование негосударственных учреждений, финансирование которых происходит за счет платы за обучение, дополняемой доходами от хозяйственно-коммерческой деятельности, кредитами, пожертвованиями и др. В системе негосударственного образования политику цен должно определять министерство образования при согласовании с остальными министерствами (экономики, финансов, МТСЗ).

Для расширения сети частных учебных заведений была разработана программа приватизации в сфере образования, реализацию которой предполагается начать в 1996 г.⁸⁷ На первом этапе реализации программы предполагается приватизировать ПТУ, техникумы, проектно-исследовательские учреждения минобразования, а также его строительную базу и незавершенные строящиеся им объекты — всего на этом этапе предполагается приватизировать примерно четверть всех подобных объектов.

Государственную политику в сфере образования осуществляет Министерство образования, которому подчинены Министерства образования автономных республик, местные органы образования, все типы образовательных учреждений, включая научно-исследовательские, курсы повышения квалифика-

⁸⁵ См. «Государственная программа и план реализации реформы просвещения», Тбилиси, 1995.

⁸⁶ Непосредственно из центрального бюджета финансируется лишь несколько средних школ, все ПТУ, техникумы, 8 вузов и 8 спортивных школ, однако министерство также хочет вывести их финансирование на местные бюджеты (из интервью с зам. министра образования Миреей Гоцеридзе, январь 1996 г.).

⁸⁷ Программа утверждена постановлением Кабинета министров № 753 от 8 декабря 1995 г.

ции, методические и воспитательные центры. В компетенцию министерства входит уточнение государственных стандартов образования, контроль за их выполнением, информационное и методическое обслуживание преподавателей, анализ состояния образования в стране с учетом особенностей и тенденций развития региональной системы, проведение аттестации и аккредитации образовательных учреждений; экспертиза негосударственных учебных заведений, лицензирование и аттестация средних и среднеспециализированных учебных заведений, ПТУ, реорганизация и ликвидация учреждений образования.

Для осуществления контроля за процессом приватизации предполагается, что министерство будет иметь в составе приватизационных комиссий на каждом объекте своего представителя или другого члена — носителя интересов министерства. И хотя в финансовом отношении министерство не предполагает иметь какие-то доли в акционерном капитале, его политику предполагается проводить через отделы образования в местных органах власти, которые будут сохранять управляемость этой сферой.⁸⁸

В условиях сокращения бюджетного финансирования одной из задач было **сокращение численности занятых педагогов** (по 10 тыс. человек в течение ближайших четырех лет за счет увеличения нагрузки на педагогов до 20 часов в неделю). По расчетам министерства, при сокращении занятости преподавателей должно высвободиться около 2 млн. лари. Министерство также получило на реализацию реформы кредиты от международных финансовых организаций в размере 4 млн. долларов. По расчетам, сокращение занятости преподавательского состава позволит поднять заработную плату преподавателей.⁸⁹

Пока рано говорить, каковы будут последствия проведения столь радикальной реформы системы народного образования в Грузии. Ясно, что задача поддержания высокого образовательного уровня населения республики в современных условиях дефицита финансовых средств и в целом низкого уровня жизни населения трудновыполнима. Значительная часть населения не в состоянии будет в обозримом будущем оплачивать расходы на получение образования, что делает особенно актуальной задачу не разрушить в ходе реформы эффективно действовавшую ранее систему отбора и подготовки талантливых детей, систему интернатов для них и др. для сохранения культурного и научного потенциала страны.

С другой стороны, ограничение (путем введения платности за обучение) набора в выпускные классы средней школы неизбежно поставит перед реформой проблему трудоустройства молодежи, получившей лишь неполное среднее образование, что предполагает координацию работы министерства с системой служб трудоустройства. Возможно, это потребует также пересмотра некоторых положений трудового законодательства.

⁸⁸ Одно из узких мест в приватизации объектов образования — распределение полученных от нее финансовых средств. Выдвигалось предложение образовать специальный Фонд образования, который бы аккумулировал все средства, но оно пока не принято. Для решения этого, а также других вопросов в парламенте образована комиссия по образованию и просвещению.

⁸⁹ Из интервью с заместителем министра образования Миреей Гоцеридзе (январь 1996 г.). Как уже отмечалось, заработная плата педагогам была повышена Указом президента в середине 1996 г.

4. Заключение

В отличие от других стран, в Грузии институциональные реформы не привели к резкому разбуханию краткосрочной составляющей в решении социальных проблем. Наоборот, при резком сужении социальной составляющей в бюджете и огромном росте масштабов социальных потребностей планируются широкомасштабные реформы главных направлений социального обслуживания населения и объектов социальной инфраструктуры, которые идут в жестко прорыночном русле и в ближайшем будущем не смогут дать существенного улучшения положения малоимущих слоев населения.

Второй характерной чертой процесса трансформации в социальной сфере является то, что не возникло (или почти не возникло) слишком больших ожиданий населения в отношении политики государственной защиты, и эти ожидания не приобрели характера жесткого политического давления, способного заблокировать процесс реформ. Этот процесс частично компенсировался разрастанием нелегальной сферы деятельности; иными словами, решение проблемы выживания и преодоления всей тяжести последствий военных действий и перехода к рынку каждая семья взяла на себя.

Поэтому одним из условий реализации достаточно жестких монетарно-финансовых программ, на наш взгляд, является то, что в легализованной сфере реализуется лишь малая часть доходов населения, что позволяет части общества существовать и активно не противодействовать реализуемым реформам. По-видимому, сохранение обширного сектора незарегистрированной экономики является своеобразным амортизатором очевидно отрицательных социальных последствий проводимых реформ. Поэтому и не просматривается желания немедленно и жестко зарегулировать все сферы хозяйственной активности.⁹⁰

Немаловажную роль в сохранении социальной стабильности сыграло, очевидно, и то, что периоду активной денежной реформы и финансовой стабилизации в Грузии предшествовали трагические события гражданских конфликтов и войн, оказавшие заметное воздействие на психологическое восприятие населением действительности. Кроме того, на предшествующем этапе в обществе уже сформировалось представление о государственных учреждениях социальной инфраструктуры как о не отвечающих потребностям человека и не обеспечивающих услуг необходимого качества. Поэтому повсеместными были случаи удовлетворения таких потребностей в нелегальной или полуполюгальной сети частного предпринимательства. Это явление, в той или иной мере развитое во всех странах бывшего советского пространства, в Грузии было распространено особенно широко.

В этих условиях проводимая грузинским правительством жесткая монетарно-финансовая политика позволит с самого начала создать основу для функционирования рыночного типа институтов социальной инфраструктуры и социального обслуживания населения и обеспечит быстрое повышение их социальной (а впоследствии и экономической) эффективности по мере нормализации

⁹⁰ Кроме того, уход в нелегальную сферу, где деятельность чаще всего имеет частный характер, частично облегчает коммерциализацию и приватизацию учреждений социальной сферы, планируемую в рамках построения рыночной системы социального обслуживания, а также объектов малой приватизации. Так, например, стихийно произошло с системой скорой помощи населению, государственная служба которой развалилась еще в годы гражданской войны, а на ее месте довольно быстро возникли частные пункты, имеющие свой автотранспорт и предоставляющие помощь на платной основе. Разумеется, тогда никакой речи о регистрации этого вида обслуживания и не шло.

экономической ситуации и легализации деловой и хозяйственной активности в будущем.

Таким образом, в социальной политике выделяются два основных направления:

– разработка и реализация на практике решений рыночного типа и реформирование в этом направлении основных сфер социальной деятельности государства;

– осуществление мер краткосрочного характера с целью обеспечить возможность выживания тем, кто в настоящее время по объективным причинам не в состоянии приспособиться к имеющимся условиям. Для этого предпринимаются попытки более четко определить эти категории населения, их состав, численность, масштаб их социальных потребностей, оценить возможную «стоимость» удовлетворения их социальных нужд, т. е. обеспечить жесткую адресность социальной защиты. Все это позволяет надеяться, что процесс рыночного реформирования в экономике пойдет параллельно с процессом реформирования социальной сферы.

Процесс реформирования социальной сферы развернулся в широких масштабах по существу лишь в 1995 г. и особенно с достижением денежной стабилизации после введения национальной валюты. Поэтому не удивительно, что законодательная база для многих изменений не разработана, а многие аспекты реформ существуют пока в виде концепций и программ, часто разработанных с участием международных экспертов, и осуществляются на основе указов президента и постановлений парламента. При этом нормативно-законодательная база, по-видимому, сильно отстает от реальных процессов и, возможно, тормозит происходящие изменения.

В настоящее время фискальные функции государства резко сужены. Это связано с неотработанностью нормативной базы, со слабой организацией отчетности (часто налоговые органы даже не знают, какова списочная численность того или иного предприятия), собираемости налогов, неурегулированностью отношений в сфере мелкого частного бизнеса и любой частной деятельности, а также с огромным распространением нелегальной экономики, в которой и распределяется основной объем доходов населения. Сфера воздействия государства на реальные процессы в сфере занятости и распределения доходов, на деятельность предприятий, особенно приватизированных, но и государственных тоже, сужена почти только до аппарата управления и бюджетного сектора.

Это резко сужает базу бюджетных поступлений, а также возможности изыскания средств на проведение широкомасштабных реформ в социальной сфере, и, в частности, на реформирование пенсионной системы, на создание системы социальной защиты семьи на поддержку проводимой реформы здравоохранения и образования и др. В результате эффективность проводимых мероприятий блокируется недостатком средств, и государство может позволить себе выплату лишь чисто символической заработной платы, социальных пособий.

В секторе предприятий повышение заработной платы тормозится не только отсутствием каких-либо инструментов ее регулирования, но и отсутствием механизмов рационализации занятости. Существующее законодательство в области трудовых отношений не позволяет легко избавляться от излишней занятости, что тормозит, в частности, и структурную перестройку на предприятиях. Кстати, если такое высвобождение пойдет, то масштабы безработицы могут оказаться чрезвычайно высокими, и в этом случае государству придется столкнуться с чрезвычайно большими затратами на ее содержание. В то же время Фонд занятости не готов к решению этих проблем (и, более того, служба

трудоустройства в последнее время лишена многих свойственных ей функций). Очевидно, инфраструктуру для функционирования зарождающегося рынка труда надо готовить заранее, иначе в ближайшем будущем не избежать больших проблем, в том числе и бюджетных.

По мере стабилизации макроэкономического положения и легализации нерегистрируемой сферы экономики под государственный контроль будет переходить все большая часть совокупных доходов, что создаст основу для пополнения бюджета за счет возрастания массы собираемых налогов и, следовательно, обеспечит ресурсы для расширения финансирования социальной деятельности государства в целом и позволит упорядочить распределение средств в перспективе.

По оценкам Министерства труда и социального обеспечения Грузии, резкое обнищание населения связано с тем, что уже на начальной стадии экономических реформ были недооценены их возможные отрицательные социальные последствия.⁹¹ И уже сегодня предпринимаются попытки решить наболевшие социальные проблемы за счет более эффективного распределения бюджетных средств. Так, проект бюджета на 1997 г. в Грузии склонны считать социально ориентированным. При этом речь не идет о каком-либо резком увеличении объема затрат на эти цели, а лишь о более эффективном их перераспределении и упорядочении. Так, из центрального бюджета на социальную сферу предполагается выделить 110 млн. лари; в том числе предполагается выделить 25 млн. лари на поддержку 120 тыс. наиболее нуждающихся семей; 40 млн. лари составит фонд заработной платы работников бюджетных организаций и 45 млн. лари будет выделено на помощь беженцам. Всего на эти цели, таким образом, пойдет 11% расходов государственного бюджета. Если к этому прибавить расходы внебюджетных фондов (184 млн. лари — на ФСО и 5 млн. лари на фонд занятости), то совокупные бюджетные расходы на социальную защиту и социальное обеспечение составят около 30% всех бюджетных расходов.

⁹¹ По оценкам министерства, по уровню социально-экономического развития и уровню жизни Грузия может быть отнесена к странам третьего мира, которые приспособились к социальному неравенству и где значительная часть населения может едва сводить концы с концами. Однако, в отличие от развивающихся стран, граждане Грузии при советском режиме пользовались определенными благами. Хотя качество их жизни и не соответствовало современным стандартам развитых стран, стабильные условия их жизни определялись определенным экономическим уровнем, что было вполне приемлемым. Исходя из этого, любой подход к социальной политике в постсоциалистических странах требовал учета вышеперечисленных факторов, а реформирование неизбежно должно было столкнуться с определенными трудностями.

Приложение

Концепция реформы социальной защиты Министерства труда и социального обеспечения Грузии⁹²

Ниже представлены основные положения концепции реформы социальной защиты, разработанные в Министерстве труда и социального обеспечения Грузии. При разработке концепции специалисты министерства исходили из того, что:

- в настоящее время государство фактически устранилось от ответственности за решение вопросов социальной защиты. Весь акцент перенесен на гуманитарную помощь международных организаций, что отрицательно воспринимается большинством населения, мешает активизации населения в хозяйственной деятельности и может отрицательно сказаться на будущем развитии Грузии;
- в современных условиях Грузии государство не в состоянии обеспечить поддержку огромной массе нуждающегося в социальной защите населения;
- отсутствует единая система социальной помощи, дифференцированная по различным категориям доходов.

Соответственно, попытки предоставить помощь большей части населения сводят на нет учет интересов самой незащищенной части общества. Использование выделяемых на эти цели скудных государственных средств не осуществляется целенаправленно, что почти полностью обесценивает усилия государства в социальной сфере.

Следовательно, считают в министерстве, необходимо определить самую малообеспеченную часть населения, на которую должна распространяться помощь государства, т. е. необходимо определить приоритеты социальной помощи.

Для определения этих категорий, в соответствии с концепцией министерства, необходимо определить тот уровень доходов, наличие которого станет основой предоставления социальной помощи. Министерство считает, что на данном этапе в основу создания системы социальной помощи целесообразно заложить социальный норматив низкого стандарта — **прожиточный минимум**. Для этого необходимо ускорить принятие законопроекта «О прожиточном минимуме», подготовленного министерством. Этот социальный норматив — временный, он будет действовать до достижения экономической стабилизации в стране.

Поскольку в настоящее время невозможно установление социальных гарантий на уровне прожиточного минимума, этот социальный норматив должен выступать в роли ориентира, приближение к которому должно осуществляться поэтапно, по мере продвижения к экономической стабилизации.

Проект закона о прожиточном минимуме определяет порядок его исчисления и принципы использования на данном конкретном уровне развития страны. По закону прожиточный минимум является основой социальной безопасности и социальных гарантий гражданам и предоставления им социальной помощи. При расчете прожиточного минимума используется минимальный на-

⁹² В министерстве ведется разработка концепции основных направлений социального развития до 2000 года, которая будет представлена в парламентские комиссии для обсуждения. В рамках концепции, в частности, предусматривается введение декларации о доходах по семьям с целью обеспечения адресности социальной поддержки.

бор продовольственных и непродовольственных товаров и услуг, обеспечивающий существование человека на минимально приемлемом уровне. Прожиточный минимум определяет границу бедности и является практическим ориентиром для системы социального обеспечения, так как определяет категории населения, нуждающиеся в социальной помощи. Проект закона также определяет права граждан, доход которых ниже прожиточного минимума, на получение социальной помощи.

По замыслу министерства, **прожиточный минимум** — это временный социальный норматив, который используется для:

- прогнозирования изменений в жизненном уровне населения;
- обеспечения социальной защиты нуждающихся слоев населения;
- определения минимального уровня оплаты труда, пенсий, социальных пособий и социальной помощи;
- разработки такой модели развития национального производства и социальных программ, которые бы защищали население, приближаясь к международным стандартам;
- определения минимальной заработной платы и других расходов (в качестве ориентира).

Прожиточный минимум исчисляется для различных социально-демографических групп населения как среднее для одного человека и для каждого члена семьи по различным типам семей. Его величина должна ежемесячно рассчитываться в Государственном управлении регистрации и регулирования и утверждаться Кабинетом министров. Информация об изменениях прожиточного минимума и состава потребительской корзины публикуется в официальных источниках не позднее недельного срока после одобрения их Кабинетом министров.

С законопроектом о прожиточном минимуме тесно связано законодательство о **минимальной заработной плате**, которое также должно пройти процедуру утверждения. В соответствии с проектом закона о минимальной заработной плате, разработанным министерством, она представляет собой минимально приемлемый уровень оплаты труда; ее уровень устанавливается правительством и ее использование обязательно для предприятий и организаций любых форм собственности. В коллективных трудовых соглашениях возможно использование более высокого уровня минимальной заработной платы, чем это было установлено правительством. Минимальная заработная плата устанавливается исходя из минимального потребительского бюджета, и ее размер является отправной точкой для определения величины любых социальных выплат — пенсий, стипендий и других пособий, существующих в Грузии. Ответственность за соблюдение норматива минимальной заработной платы несет орган, обеспечивающий контроль за соблюдением трудового законодательства.

Для повышения адресности социальной политики, считает руководство министерства, необходимо перейти к ориентации на семейный доход и для ориентира использовать минимальную потребительскую корзину, например, помогать тем, кто имеет доход, например, в 20% от минимальной потребительской корзины. Такая помощь могла бы осуществляться из бюджета.

На настоящее время необходимо определить контингент населения, которому будет оказываться социальная помощь. При назначении социальной помощи необходимо следить, чтобы ее величина существенно не превышала существующего уровня заработной платы, так как это может разрушительно повлиять на трудовую мотивацию.

В настоящих условиях, считают в министерстве, оправдано назначение социальной помощи семьям, т. е. установление т. н. семейного пособия с учетом создавшейся экономической ситуации в соответствии со следующими вариантами:

1. Величина помощи семье должна определяться исходя из численности семьи — по 1,5 минимальной заработной платы на 1 члена семьи.

2. Помощь семье назначается в том случае, если на одного члена семьи среднемесячный доход не превышает 5% прожиточного минимума.

3. Назначение помощи семье и корректировка ее величины (соответственно изменению прожиточного минимума) должны происходить один раз в три месяца на основании представленной декларации о доходах.

Так как на сегодняшний день точный учет доходов в различных формах собственности затруднен, то для упрощения учета и обеспечения принципов справедливости министерство считает целесообразным временно, до наведения порядка в системе учета и предоставления пособий, отменить любые виды помощи следующим категориям:

– части населения в сельской местности, имеющей в пользовании земельный участок площадью не менее 0,5 га. У этой части населения на сегодняшний день есть возможности для самообеспечения и их, следовательно, нельзя считать самой незащищенной частью;

– семьям, в которых по меньшей мере один из членов работает в коммерческой структуре, занимается индивидуальной или частной деятельностью.

Для осуществления вышеуказанного подхода необходима разработка механизма определения уровня доходов на основе декларации о доходах, что требует создания действенного механизма учета и контроля доходов. Только после этого социальная помощь станет целенаправленной и социально справедливой.

Семейные пособия

Для повышения адресности помощи семье и в целях более эффективного расходования средств в МТСЗ была разработана концепция введения единого семейного социального пособия, которое должно восполнить пробелы действующего денежного вспомоществования и охватить три категории наиболее нуждающихся семей (в основном городских семей, положение которых особенно тяжело): семьи одиноких пенсионеров (по оценкам, их 60 тыс. человек); семьи пенсионеров, имеющих на своем иждивении несовершеннолетних детей (около 30 тыс. семей); семьи, имеющие на содержании несовершеннолетних детей, где трудоспособные члены являются зарегистрированными безработными. Всего, по оценкам, число таких семей составляет примерно 120-130 тыс. (270 тыс. человек). Пособие будет предоставляться на семью и зависеть от ее размера, а его величина будет зависеть от минимальной заработной платы. Размер пособия для семей различного состава будет рассчитываться по следующей схеме:

| Число членов в семье | Коэффициент нагрузки | Величина пособия (при минимальной заработной плате 6 лари) в лари |
|----------------------|----------------------|---|
| 1 человек | 1,0 | 6,0 |
| 2 человека | 0,8 | 9,6 |
| 3 человека | 0,6 | 10,8 |
| 4 человека | 0,5 | 12,0 |
| 5 человек | 0,45 | 13,5 |
| 6 и более человек | 0,4 | 14,4 |

Таблицы

Таблица 1

Среднемесячная заработная плата по отраслям госсектора в 1991-1994 гг. и в целом на народному хозяйству в 1994-1995 гг.

| | По отраслям госсектора ^а | | | | По народному хозяйству в целом ^б | |
|--|-------------------------------------|----------|-----------|-----------|---|--------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1994 | 1995 |
| | в рублях | в рублях | в купонах | в купонах | в тыс. купонов | в лари |
| Всего | 270,3 | 1518,0 | 27950 | 25280000 | 6151,6 | 15,7 |
| Промышленность | 353,3 | 1858,2 | 41153 | 3721220 | 9641,1 | 21,3 |
| Сельское хозяйство | 204,6 | 876,5 | 15665 | 1418200 | 1357,7 | 4,2 |
| Лесное хозяйство | 197,0 | 1142,2 | 17377 | 1572410 | – | – |
| Транспорт | 306,3 | 1400,6 | 52287 | 4729800 | 7315,0 | 50,5 |
| городской транспорт | | | | | 21184,4 | 70,1 |
| Связь | 294,5 | 1751,5 | 36398 | 3201450 | 6541,1 | н. д. |
| Строительство | 393,8 | 2199,7 | 45955 | 4156092 | 12550,5 | 40,3 |
| Торговля, общественное питание, заготовки | 216,1 | 982,8 | 13665 | 1236190 | 2673,7 | 23,1 |
| Информационно-вычислительное обслуживание | 285,9 | 1843,9 | 29271 | 2551010 | 3600,0 | 16,1 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 211,9 | 1366,2 | 27872 | 2520416 | 28756,6 | 20,4 |
| Здравоохранение, физическая культура, социальное обеспечение | 205,1 | 989,1 | 14983 | 1625504 | 995,9 | 5,8 |
| Просвещение и образование | 229,8 | 1200,0 | 13181 | 1193216 | 1177,8 | 5,4 |
| Культура | 211,7 | 932,4 | 14457 | 1306976 | 1073,3 | 3,9 |
| Наука и научное обслуживание | 291,7 | 1471,7 | 23401 | 2115936 | 1792,1 | 9,5 |
| Искусство | 221,6 | 1016,7 | 21470 | 1941504 | 1839,1 | 5,8 |
| Кредитные и страховые учреждения | 514,8 | 5049,4 | 64294 | 5814400 | 5114,8 | 29,3 |
| Госуправление и администрация | 317,8 | 4596,6 | 24944 | 2254976 | 2853,8 | 8,5 |

Источники:

^а Данные отдела труда Департамента статистики Грузии.^б Данные министерства экономики Грузии.

Таблица 2

Минимальная заработная плата и минимальная пенсия в 1991-1994 гг.
(в купонах)

| | Минимальная заработная плата | Минимальная пенсия | |
|-------------|---------------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| | | работающего пенсионера | неработающего пенсионера |
| 1991 январь | 70 | 70 | 70 |
| февраль | 70 | 70 | 70 |
| март | 70 | 70 | 70 |
| май | 130 | 140 | 130 |
| ноябрь | 130 | 140 | |
| 1992 январь | 260 | 240 | 260 |
| февраль | 300 | 240 | 300 |
| май | 500 | 240 | 420 |
| август | 650 | 240 | 555 |
| октябрь | 850 | 240 | 720 |
| ноябрь | 1700 | 240 | 1500 |
| 1993 январь | 1700 | 240 | 1700 |
| февраль | 1700 | 240 | 1700 |
| март | 2300 | 240 | 2300 |
| апрель | 2300 | 240 | 2300 |
| май | 2300 | 240 | 2300 |
| июнь | 4600 | 240 | 4600 |
| июль | 4600 | 240 | 4600 |
| август | 4600 | 240 | 4600 |
| сентябрь | 9200 | 240 | 9200 |
| октябрь | 9200 | 240 | 9200 |
| ноябрь | 23000 | 240 | 23000 |
| декабрь | 23000 | 240 | 23000 |
| 1994 январь | 50000 | 240 | 57500 |
| февраль | 50000 | 240 | 57500 |
| март | 50000 | 240 | 69000 |
| апрель | 50000 | 240 | 82800 |
| май | 50000 | 240 | 99360 |
| июнь | 50000 | 240 | 99360 |
| июль | 50000 | 240 | 99360 |
| август | 50000 | 240 | 99360 |
| сентябрь | 1000000 | 0 | 2500000 |
| октябрь | 1000000 | 0 | 2500000 |
| ноябрь | 1000000 | 0 | 2500000 |
| декабрь | 1000000 | 0 | 2500000 |

Примечания: до 1993 г. — в рублях с переводом в купоны по курсу 1:1; с 15 сентября 1994 г. была отменена выплата пенсий работающим пенсионерам.

Источник: Report to the third Meeting of the project «Public policy and social conditions: Monitoring the transition to the market economy in Central and Eastern Europe», Florence, 2-4 February 1995, Tbilisi 1995.

Таблица 3

Минимальный потребительский бюджет для различных типов семей в 1995 - первом полугодии 1996 г.^а

| Месяцы | Типы семей | | | | | |
|--------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| | семьи из 1 человека | семьи из 2 человек | семьи из 3 человек | семьи из 4 человек | семьи из 5 человек | семьи из 6 и более чел. |
| 1995 | | | | | | |
| I | 57142/163 | 91428/261 | 102855/293 | 114284/326 | 142855/408 | 182855/522 |
| II | 51445/172 | 82312/274 | 92601/308 | 102890/343 | 128613/428 | 164625/548 |
| III | 80291/236 | 128465/377 | 144524/425 | 160582/472 | 200728/590 | 256932/755 |
| IV | 69596/257 | 111348/412 | 125253/463 | 139185/515 | 173988/644 | 222696/824 |
| V | 76441/283 | 122306/453 | 137594/509 | 152882/566 | 191103/707 | 244612/906 |
| VI | 63063/242 | 100901/388 | 113514/436 | 126127/485 | 157658/606 | 201803/776 |
| VII | 65533/234 | 101485/374 | 117959/421 | 131065/468 | 163832/585 | 209705/748 |
| VIII | 68115/227 | 108985/363 | 122608/409 | 136231/454 | 170289/568 | 217970/727 |
| IX | 67610/242 | 108336/387 | 121878/435 | 135420/484 | 169275/605 | 216672/774 |
| X | 65,7 | 105,2 | 118,3 | 131,5 | 164,3 | 210,4 |
| XI | 61,4 | 98,2 | 110,5 | 122,7 | 153,4 | 196,4 |
| XII | 82,6 | 132,2 | 148,7 | 165,3 | 206,6 | 264,4 |
| 1996 | | | | | | |
| I | 99,76 | 159,62 | 179,57 | 199,52 | 244,46 | 311,25 |
| II | 98,26 | 157,22 | 176,87 | 196,52 | 221,09 | 306,57 |
| III | 99,67 | 159,48 | 179,41 | 199,35 | 224,26 | 310,98 |
| IV | 103,94 | 166,30 | 187,09 | 207,88 | 233,86 | 324,29 |
| V | 98,1 | 157,0 | 176,7 | 196,3 | 220,8 | 306,2 |
| VI | 97,2 | 155,5 | 175,0 | 194,4 | 218,7 | 303,3 |
| VII | 93,7 | 149,9 | 168,7 | 187,4 | 210,9 | 292,4 |

^а Для периода с января по сентябрь 1995 г.: в числителе — тыс. купонов, в знаменателе — тыс. рублей, с октября — лари.

Источник: данные Комитета по социально-экономической информации Грузии

Таблица 4

Величина минимального потребительского бюджета для отдельных среднестатистических категорий населения в 1996 г.

| | январь | февраль | март | апрель | май | июнь | июль |
|--|--------|---------|--------|--------|-------|-------|--------|
| Для взрослого мужчины | 113,71 | 112,00 | 113,61 | 118,47 | 111,9 | 110,8 | 106,83 |
| Для среднестатистического потребителя | 99,76 | 98,26 | 99,67 | 103,94 | 98,1 | 97,2 | 93,7 |
| Для среднестатистической семьи ^а | 197,83 | 194,86 | 197,66 | 206,12 | 196,3 | 192,8 | 187,44 |
| Минимальная нормативно необходимая заработная плата ^б | 45,24 | 44,56 | 45,20 | 47,13 | 49,0 | 44,1 | 42,5 |

^а Среднестатистическая семья состоит из 3,8 членов.

^б При двух работающих.

Источник: данные Комитета по социально-экономической информации Грузии

Таблица 5

Налогообложение заработной платы и ставки подоходного налога с физических лиц в Грузии в 1996 г.

| | |
|---------------|----------------|
| до 10 лари | 10% |
| 10-20 | 1,5 лари + 15% |
| 20-30 | 2,7 лари + 17% |
| свыше 30 лари | 4,4 лари + 20% |

Примечание: налогом на заработную плату облагаются все выплаты, включая премиальные, материальную помощь и натуральные выплаты.

Таблица 6

Расходы государственного бюджета (по отдельным кварталам) на фонд заработной платы и на мероприятия по социальной защите в 1995 г. (в млрд. купонов, тыс. лари)

| | Кварталы 1995 г. | | | |
|--|------------------|---------|---------|---------|
| | I | II | III | IV |
| Фонд заработной платы | 13691 | 12749 | 15664 | 13079 |
| в том числе: в здравоохранении, переведенном на платные услуги в августе 1995 г. | 1934 | 1934 | 862 | — |
| Система социальной защиты | 7354 | 7320 | 8366 | 8366 |
| Социальная помощь | 7253 | 7219 | 8264 | 8264 |
| в том числе: | 259 | 240 | 0 | 0 |
| рабочим и служащим | | | | |
| детские пособия | 2167 | 2167 | 2547 | 2547 |
| пособия одиноким матерям | 24 | 24 | 30 | 30 |
| помощь беженцам | 4802 | 4787 | 5687 | 5687 |
| в том числе в натуральной форме | 2043 | 2170 | 2186 | 2186 |
| студенческие стипендии | 101 | 101 | 101 | 101 |
| Дотации внебюджетным фондам | 10032 | 10200 | 12893 | 12479 |
| в том числе: | | | | |
| Фонду занятости | 6 | 174 | 528 | 114 |
| Фонду социальной защиты | 10026 | 10026 | 12365 | 12365 |
| Число получателей: | | | | |
| Госслужащие | 603666 | 545222 | 536850 | 416850 |
| в том числе оборона | 68473 | 68473 | 68473 | 68473 |
| Пенсионеры | 1114000 | 1114000 | 1114000 | 1114000 |
| Беженцы | 299365 | 283641 | 281676 | 281676 |
| в том числе неорганизованные | 202096 | 180322 | 117600 | 117600 |
| из них пенсионеры | 36000 | 36000 | 36000 | 36000 |
| в том числе проживающие в Тбилиси | 0 | 0 | 71000 | 71000 |
| Безработные | 50793 | 115019 | 115019 | 56554 |
| в том числе получающие пособия | 1045 | 26045 | 71103 | 12638 |
| в том числе уволенные с госслужбы | 8352 | 66817 | 66817 | 8352 |

Продолжение таблицы на следующей странице

Таблица 6 (продолжение)

| | Кварталы 1995 г. | | | |
|---|------------------|----------|---------|-----------------------|
| | I | II | III | IV |
| Дети | 1415000 | 1415000 | 1415000 | 1415000 |
| в том числе в городах | 381000 | 381000 | 381000 | 381000 |
| Дети одиноких матерей | 6637 | 6637 | 6637 | 6637 |
| Студенты, получающие стипендии | 45000 | 45000 | 45000 | 45000 |
| Справочно (в купонах): | | | | |
| Минимальная заработная плата | 1500000 | 1500000 | — | — |
| Минимальный доход | 30000000 | 30000000 | — | — |
| Средняя заработная плата в бюджетной сфере | 7832430 | 7832430 | 9726103 | 10458545 ^a |
| Средняя бюджетная заработная плата в USD | 6,05 | 6,02 | 7,48 | 8,05 |
| Отношение средней пенсии к средней заработной плате в бюджетной сфере | 0,38 | 0,38 | 0 | |

^a 1 лари = 1 млн. купонов.

Источник: данные Министерства труда и социальной защиты, данные Министерства финансов Грузии, оценки Министерства экономики Грузии.

Таблица 7а

Расходы государственного бюджета на социальные цели в 1995 г.

| | Исполнение бюджета (тыс. лари) | В % к совокупным расходам бюджета | В % к ВВП |
|--------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-----------|
| Совокупные расходы бюджета | 436768 | 100,0 | 12,4 |
| в том числе расходы на: | | | |
| социальное и культурное обслуживание | 90245 | 20,7 | 2,6 |
| из них: образование | 34178 | 7,8 | 1,0 |
| культура | 14595 | 3,3 | 0,4 |
| здравоохранение | 16932 | 3,9 | 0,5 |
| спорт | 1443 | 0,3 | 0,0 |
| пособия одиноким матерям | 244 | 0,1 | 0,0 |
| социальная помощь | 22853 | 5,2 | 0,7 |
| ФСО | 5444739 | 12,5 | 1,6 |
| Фонд занятости | 2233 | 0,5 | 0,1 |
| Фонд здравоохранения | 8473 | 1,9 | 0,2 |

Источник: *Georgian Economic Trends, Quarterly Review*, Second Quarter 1996, Tbilisi, tab. A8.

Таблица 7б

Плановые расходы центрального бюджета на социальные цели в 1996 г.

| | Совокупные расходы (всего), в тыс. лари | в % к совокупным расходам | в % к ВВП |
|---|--|---------------------------------|-----------|
| Совокупные расходы (всего) | 554734 | 100,0 | 9,8 |
| Сфера образования | 21262 | 3,8 | 0,4 |
| в том числе на реформу сферы образования | 4707 | 0,9 | 0,1 |
| Культура и средства массовой информации | 17328 | 3,1 | 0,3 |
| Здравоохранение (через фонд здравоохранения) | 16953 | 3,1 | 0,3 |
| Спорт | 2138 | 0,4 | 0,0 |
| Социальное обеспечение | 82606 | 14,9 | 1,5 |
| в том числе: детские пособия | 11988 | 2,2 | 0,2 |
| пособия беженцам | 31152 | 5,6 | 0,5 |
| пенсии | 38200 | 6,9 | 0,7 |
| помощь одиноким матерям | 240 | 0,0 | 0,0 |
| Заработная плата в бюджетной сфере и социальная помощь | 45835 | 8,3 | 0,8 |
| Расходы государственных фондов: | | | |
| ФСО | 111000 | 14,1 | 2,0 |
| Фонд занятости | 2,2 | 0,3 | 0,0 |
| Фонд здравоохранения | 24146 | 3,1 | 0,4 |

Источник: *Georgian Economic Trends, Quarterly Review*, Second Quarter 1996, Tbilisi, tab. A10.

Таблица 8

Бюджет Фонда социального и медицинского страхования в 1995-1996 гг.

| | 1995 | | 1996 ^е |
|---|----------------------|---------|---------------------|
| | Факт | План | |
| Фонд заработной платы (год) | 156590 | 161027 | 323500 |
| в т.ч. фонд заработной платы бюджетных организаций | - | | 110000 |
| ДОХОДЫ | | | |
| 1. Взносы работодателей | 38608,2 ^б | 51968,9 | 70403 |
| 2. Взносы занятых | 1551,4 | 1612,1 | 2000 |
| 3. Прочие ^а | 3625,2 | 1044,3 | 2000 |
| Доходы всего | 43784,8 | 54625,3 | 74403 |
| РАСХОДЫ | | | |
| 1. Пенсии неработающим пенсионерам | 47123,6 | 5282,3 | 117000 ^с |
| 2. Пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам | 1319,1 | 2683,2 | 3300 |
| 3. Детские пособия | 3395,2 | 7808 | 15488 ^д |
| 4. Прочие | 3817,7 | 5009,6 | 4000 |
| Расходы всего | 55655,6 | 68322,6 | 124300 |
| Дополнительно выделено из бюджета | 12810,6 | 13697,3 | 49897 |

^а В статью «прочие» включены пени и штрафы, а также перечисляемые предприятиями средства на выплату пособий и вспомоществований в случаях производственного травматизма по вине предприятий.

^б Начислено 53077 тыс. лари, но недополучено из-за того, что заработная плата предприятиями и организациями задерживалась или не выплачивалась. Совокупный объем дебиторской задолженности предприятий на конец года составил 22789 тыс. лари, а переходящий остаток на 1996 г. — 7401 тыс. лари.

^с С 1996 разрешено работать и одновременно получать пенсию инвалидам Великой Отечественной войны.

^д В 1996 г. выплаты по детским пособиям не включены в сумму расходов Фонда.

^е Бюджет на 1996 г. после корректировки в связи с повышением всех видов пособий на 1,5 лари после либерализации цен на хлеб с 1 июня 1996 г.

Источник: данные финансово-экономического отдела Фонда социального и медицинского страхования.

Таблица 9

Деятельность фонда социального и медицинского страхования по обслуживанию населения в 1995-1996 гг.

| | 1995 г. | 1996 г. (план) |
|--|---------|-------------------|
| Число пенсионеров, получающих пенсии и пособия (тыс. чел.) | 1013,5 | 1172,8 |
| в т.ч. | | |
| по трудовому стажу | 906,7 | 1080,4 |
| инвалиды войны и по потере кормильца | 38,1 | 38,1 |
| социальные пенсии | 54,7 | 54,3 |
| Число детей, получающих пособия | 266,1 | 346,2 |
| в т.ч. | | |
| в 9 городах (5 лари) | н. д. | 169,8 |
| в т.ч. через отделы соцобеспечения | н. д. | 33,2 |
| в других регионах (3 лари) | н. д. | 176,4 |
| в т.ч. через отделы соцобеспечения | н. д. | 36,6 |
| Справочно: | | |
| Число работающих (тыс. чел.) | 1120 | 1200 |
| Месячный заработок (лари) | 11,64 | 22,0 |
| Дневной заработок (лари) | 0,52 | 0,97 |
| Средний тариф отчислений в фонд (%) | 33,9 | 28,0 |

Источник: данные финансово-экономического отдела ФСО.

Таблица 10

Бюджет Министерства труда и социального обеспечения в 1995-1996 гг.
(тыс. лари)

| | 1995 | | 1996 (план) | |
|---|-----------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| | расходы на пансионаты | расходы на администрацию | утвержденные ассигнования | скорректированные ассигнования |
| Заработная плата | 55,2 | 12,7 | 82,0 | 107,4 |
| Отчисления от заработной платы | 14,4 | 3,4 | 23,7 | 29,0 |
| Коммунальные расходы, текущий ремонт | 40,0 | 64,6 | 250,0 | 230,0 |
| Командировочные расходы | 0,5 | 7,6 | 0,2 | 0,2 |
| Стипендии, зарплата в учебных цехах | 0,8 | - | 0,5 | 0,5 |
| Расходы на питание | 156 | - | 250 | 250 |
| Расходы на медикаменты | 1,5 | 1,5 | 10,0 | 210 |
| Инвентарь | 0,4 | 0,4 | 5,0 | 5,0 |
| Приобретение мягкого инвентаря и оборудования | 0,6 | - | 30,0 | 27,6 |
| Капремонт | 0,2 | - | 100,0 | 91,0 |
| Прочие расходы | 13,1 | - | 174,2 | 160,3 |
| Всего | 282,7 | 88,3 | 925,6 | 1111,1 |

Примечания:

1. Центр социальной реабилитации идет отдельной строкой в госбюджете, пансионаты на балансе министерства включают в себя дома престарелых, детские дома для детей-инвалидов и инвалидные дома. В 1996 г. эти учреждения были переданы на баланс Департамента по социальной адаптации и реабилитации инвалидов и через бюджет МТСЗ не проходят.

2. Социальная составляющая бюджетов местных органов власти через министерство не проходит, а они финансируются непосредственно из госбюджета отдельной строкой.

Источник: Данные финансового отдела министерства труда и социального обеспечения

Таблица 11
Сводный баланс Государственного Фонда занятости^а

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|--|-------|--------|----------|------------------|
| Доходы (взносы работодателей) | 204,2 | 3562,4 | 328662,4 | 2400 |
| Расходы (всего) | 94,8 | 2156 | 92989,5 | 2400 |
| Пособия зарегистрированным безработным | 66,2 | 1485,1 | 11837,6 | 640 |
| Расходы на администрацию ^б | 28,6 | 6770,9 | 81151,9 | 800 |
| Расходы на создание новых рабочих мест | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 960 ^с |
| Сальдо | 109,4 | 1406,4 | 235672,9 | 0 |

^а Данные за 1995 г. — в тыс. лари, данные за 1992-1994 г. — в млн. купонов.

^б Расходы на администрацию фонда и аппарата Биржи труда.

^с Включая расходы на переквалификацию безработных

Примечание: резкий рост объема положительного сальдо в 1994 г. связан с отменой выплат компенсаций безработным за повышение цен на хлеб, а также с сокращением срока выплаты пособий с 1 года до 6 месяцев.

Источники: данные за 1992-1994 гг.: Report to the third Meeting of the project «Public policy and social conditions: Monitoring the transition to the market economy in Central and Eastern Europe», Florence, 2-4 February 1995, Tbilisi, 1995; данные за 1995 г. рассчитаны на основе информации, полученной в Фонде занятости.

Таблица 12
Основные показатели развития сферы здравоохранения в 1994 – первом квартале 1995 гг.

| | Ед. изм. | 1994 | 1995 (I квартал) |
|---|--------------------------------|--------|---------------------|
| Общее число коек в больницах | тыс. коек | 53 | 46,3 |
| Степень использования больничных коек | коек в день | 260 | 224 |
| Пропускная способность поликлиник и больниц | тыс. пациентов за рабочий день | 127,3 | 125,8 |
| Численность медицинского персонала | тыс. человек | 32,3 | 21,7 |
| Смертность | на тыс. жителей | 9,4 | 10,1 |
| Детская смертность | на тыс. рождений | 15,7 | 18,3 |
| Совокупные расходы на здравоохранение из госбюджета | млрд. купонов | 1695,1 | 3911,6 |

Источник: Public policy and social conditions in the Republic of Georgia (half year report), The Ministry of Economy of the Republic of Georgia, Tbilisi, 1995.

Таблица 13

Бюджетные расходы на реализацию медицинских программ в I и II кварталах 1996 г. (тыс. лари)

| | I квартал | | | II квартал | | |
|--|---------------------|---------------------|------------------------|---------------------|---------------------|------------------------|
| | по закону о бюджете | реальное исполнение | в % к текущим расходам | по закону о бюджете | реальное исполнение | в % к текущим расходам |
| Текущие расходы бюджета (всего) | 112710 | 94350 | 100,0 | 131208 | 123545 | 100,0 |
| Расходы на медицинские программы | 4976 | 7185 | 7,6 | 5974 | 5682 | 4,6 |
| в том числе: пополнение медицинского фонда за счет бюджетных средств | 3000 | 5699 | 6,0 | 3483 | 3816 | 3,1 |
| платежи | 1100 | 1313 | 1,4 | 1615 | 1866 | 1,5 |
| прочие расходы | 876 | 173 | 0,2 | 876 | 0 | 0 |
| Справочно: Доходы Фонда здравоохранения | 1100 | 1331 | | 1615 | 1927 | |

Источник: подсчитано по данным министерства финансов РГ на основе *Georgian Economic Trends, Quarterly Review*, Second Quarter, 1996, Tbilisi, tab. A7, A12.

Таблица 14

Затраты на образование в 1993-1995 гг. (в процентах)

| | 1993 | 1994 | 1995 |
|----------------------------|-------|-------|-------------------|
| Центральный бюджет (всего) | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| в том числе на образование | 2,8 | 3,15 | 3,21 |
| Местные бюджеты | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| в том числе на образование | 19,9 | 22,9 | 23,6 ^a |
| Консолидированный бюджет | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| в том числе на образование | 7,1 | 6,7 | 8,42 |

^a Без учета пяти крупнейших городов на правах районов (Кутаиси, Рустави и др.), что увеличило бы затраты на образование в процентах.

Источник: данные Министерства просвещения Грузии.

Таблица 15

Число учеников на начало года по классам в 1995-1996 гг.

| Классы | Число учеников |
|--------|----------------|
| 1 | 71635 |
| 2 | 69012 |
| 3 | 72371 |
| 4 | 71519 |
| 5 | 71173 |
| 6 | 70059 |
| 7 | 71427 |
| 8 | 69283 |
| 9 | 66129 |
| 10 | 37752 |
| 11 | 29701 |
| Всего | 700061 |

Источник: данные Министерства просвещения Грузии.

Литература

- Государственная программа и план реализации реформы просвещения. Тбилиси, 1995 (на грузинском языке).
- Правительство республики Грузия (1996). *Заявление об экономической и финансовой политике на 1996 г.* (проект, январь 1996).
- Республика Грузия (1994). Экономические обзоры МВФ, 1994, № 15, Вашингтон, декабрь 1994.
- CIA World Factbook 1995. Washington: Government Printing office, 1995.
- Georgia Aide-Memoire. World Bank Mission, June-July 1995 (mimeo).
- Georgian Business News (various issues), Tbilisi.
- Georgian Economic Trends (various issues), Tbilisi.
- Government of Georgia, Ministry of Economy (1995). *The Georgian economy, Problems of Reform*, Tbilisi, July.
- Government of Georgia, Ministry of Economy (1995). Public policy and social conditions in the Republic of Georgia (half year report), Tbilisi, 1995.
- Gurgenidze Lado, Mamuka Lobzhanidze & David Onoprishvili (1994). «Georgia: From Central Planning to Hyperinflation», *Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 6, No. 3, 1994.
- International Monetary Fund (1996). *Republic of Georgia, Enhanced Structural Adjustment Facility, Policy Framework Paper, 1996-1998. Prepared by the Georgian authorities in collaboration with the staff of the International Monetary Fund and the World Bank.* February 9, 1996 (mimeo).
- Papava, Vladimer (N.D.) *Future of Georgian Economy* (mimeo).
- Papava, Vladimer (1995). *Georgian Economy: Main Directions and First Results of Reform.*
- Papava, Vladimer (1995). «Georgian Economy: Problems of Reform». *Eurasian Studies*, Vol. 2, No. 2, summer 1995
- Papava, Vladimer (1995). «Method of “Social Promotion” of Economic Reform». *The Georgian Times*, September 6, 1995, p. 3.
- Papava V. (1995). Public policy and social conditions in Georgia, half-year report prep. for the MONEE Project, 1995.
- Papava, Vladimer (1996). «The Georgian Economy: From “Shock Therapy” to “Social Promotion”». *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 8, No. 2, 1996.
- Poverty, children and policy: responses for a brighter future* (1995). Central and Eastern Europe in Transition. Public Policy and Social Conditions. Economies in Transition Studies. Regional Monitoring Report N 3, 1995, UNICEF, United Nations Children's Fund, International Child Development Centre, Florence, Italy.
- Report to the third Meeting of the project «Public policy and social conditions: Monitoring the transition to the market economy in Central and Eastern Europe», Florence, 2-4 February 1995, Tbilisi, 1995.
- Republic of Georgia (1996) *Public Expenditure Review* (April), (mimeo).
- Republic of Georgia (N.D.) *Statement of Economic Policies* (mimeo).
- TACIS (1995) *Georgia in Figures 1994*, Tbilisi.