



## Доклад по оценке бедности Российская Федерация

Июнь 2004

Проект

### В этом номере:

<b>Доклад по оценке бедности. Российская Федерация</b> .....	1
Введение .....	1
Краткий обзор основных выводов доклада .....	8
Понимание характера проблемы бедности .....	16
Повышение эффективности социальной политики .....	20
Заключение .....	29
<b>Инвестиционный климат: старый способ борьбы с бедностью</b> .....	30
<b>Шигео Катсу — Пленарное заседание КСИИ, сентябрь 2004 г.: Административная реформа</b> .....	31
<b>Отдел публикаций</b> .....	34

### Введение

В основу Доклада положен анализ основных аспектов и динамики бедности в России, начиная с 1997 г. Анализ проводился российскими и международными экспертами в течение последних двух лет в рамках первого этапа программы по "улучшению измерения, мониторинга и анализа бедности" — совместного проекта Всемирного банка, Департамента международного развития Великобритании и группы специалистов правительства РФ, включающей представителей Министерства труда и социального развития, Госкомстата, Министерства экономического развития и торговли и Министерства финансов.

По сравнению с предыдущими, данный Доклад по оценке бедности (далее ДОБ) имеет два основных преимущества. Во-первых, все предыдущие попытки анализа бедности в России в силу необходимости основывались на данных "Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения" (RLMS) и ряда других общедоступных обследований, проводимых на нерегулярной основе. Авторам же ДОБ впервые была предоставлена возможность использовать обширные микроэкономические данные за 1997-2002 гг. из "Обследования бюджетов домашних хозяйств" (ОБДХ), регулярного обследования 49 000 домашних хозяйств, проводимого в России с 1952 г. Помимо этого, доклад представляет собой практически первую попытку анализа данных о бедности, собранных в рамках НОБУС — обследования участия домохозяйств в социальных программах, проведенного Госкомстатом в 2003 г. Подчеркивая исключительную важность доступа к данным, который был предоставлен команде экспертов Госкомстатом России, заметим, что ответственность за методологию, примененную в докладе, а также результаты, полученные на ее основе, несет исключительно Всемирный Банк.

Вторым преимуществом ДОБ является то, что, имея программный характер и основываясь на анализе существующих данных, он также определяет направления дальнейшего улучшения мониторинга бедности в России, включая рекомендации по совершенствованию выборки, сбора и обработки данных. Здесь стоит упомянуть, что данный доклад является промежуточным. Заключительный ДОБ планируется подготовить в 2007 г. с использованием новых данных ОБДХ, которые будут собираться с учётом необходимости активизировать мониторинг бедности. Более того, насто-



ящий доклад не следует рассматривать как Стратегию сокращения бедности. Конечно, сам факт того, что ДОБ опирается на анализ существенно большего объема данных, нежели предшествующие исследования, делает приведенные в нем результаты значительно более пригодными для разработки вариантов мер по сокращению бедности. Однако для выбора наиболее приемлемых из них необходим более детальный анализ. Рекомендации же данного доклада представляют собой скорее примерную схему, указывающую на основные принципы стратегии сокращения бедности, а не конкретный и детальный план действий.

После обзора основных результатов доклада в Части I исследуется природа бедности в масштабах страны и на региональном уровне для определения групп высокого риска бедности. В Части II исследуется взаимосвязь экономического роста и бедности, опосредованная рынком труда, а также роль экономического роста и неравенства в сокращении бедности, происшедшего в последние годы. Здесь же изучается ожидаемое воздействие вступления России в ВТО на общий рост благосостояния и бедность. В Части III ДОБ исследуются возможности совершенствования социальной политики, оказывающей прямое влияние на бедное население: система социального обеспечения, жилищный и коммунальный сектор, образование и здравоохранение. В заключительной главе ДОБ сформулированы предложения по улучшению мониторинга бедности на основе "Обследования бюджетов домашних хозяйств".

### **Принцип 1: Экономический рост необходим для сокращения бедности**

В результате финансового кризиса 1998 г. произошло резкое сокращение потребления во всех группах населения с разными уровнями дохода. Для бедных это сокращение было даже более значительным. В 1999 г. вследствие падения доходов и быстрого роста неравенства уровень бедности достиг наивысшей отметки за весь переходный период. Из каждых десяти человек четверо опустились ниже уровня бедности, не имея возможности обеспечить свои насущные потребности, включая питание.

К счастью, экономическое восстановление после кризиса было впечатляющим и имело широкую базу, хотя и отличалось неравномерностью по секторам и регионам. Оно привело к росту спроса на рабочую силу и значительному увеличению заработной платы, сокращению безработицы и увеличению продолжительности отработанного рабочего времени.

Помимо повышения зарплаток положительное влияние на домашние хозяйства оказало укрепление государственного бюджета в результате роста выручки от продажи нефти. Правительство смогло существенно сократить просроченную задолженность по зарплате и социальным пособиям, повысить пенсии и зарплату работников бюджетного сектора, а также увеличить расходы на проведение социальных программ, которые в реальном выражении резко сократились после кризиса 1998 г. Важно заметить, что социальные расходы государства до сих пор носили проциклический характер, усугубляя негативное воздействие экономического спада, и усиливая положительное влияние восстановления на до-



машинные хозяйства. Хотя период восстановления сопровождался ростом потребления во всех группах населения, в наибольшей степени выросло потребление в самых бедных группах, в результате чего экономический рост 1999-2002 гг. шел на благо бедным.

Все это привело к резкому сокращению уровня бедности. За период с 1999 по 2002 г. количество бедных в России удалось сократить вдвое, с 41,5% в 1999 г. до 19,6% в 2002 г. (Рис. А). Тем не менее, в 2002 г. к категории бедных по-прежнему относился каждый пятый житель страны, что не оставляет повода для самоуспокоения. В этой связи, российское правительство ставит задачу сокращения уровня бедности к 2007 г. вдвое.

Сокращение бедности вдвое — цель потенциально достижимая, однако крайне сложная. Чтобы достичь желаемого сокращения бедности, необходим стабильный рост потребления на душу населения на уровне как минимум 5% в год. В том случае, если рост потребления составит лишь 3% в год, уровень бедности сократится только примерно на треть.

Помимо этого, рост неравенства может существенно ослабить позитивное влияние экономического роста на сокращение бедности. Если выгоды от экономического роста не будут распределяться равномерно, то его влияние на уровень бедности будет ослаблено. Рост на уровне 5%, сопровождающийся усилением неравенства, в меньшей степени повлияет на сокращение бедности, чем такой же рост при равномерном распределении его выгод. Поскольку неравенство может усилиться в результате роста отдачи от образования и усиления дифференциации заработной платы (положительных явлений, с точки зрения укоренения рыночных сил), необходимо следить за тем, как распределяются выгоды от экономического роста.

Среди стран СНГ Россия уже находится на первом месте по неравенству в распределении доходов, хотя по международным меркам российский показатель по-прежнему остается умеренным. В 2002 г. коэффициент неравенства Джини составил в России 36,8% в потреблении и 40% по расходам.

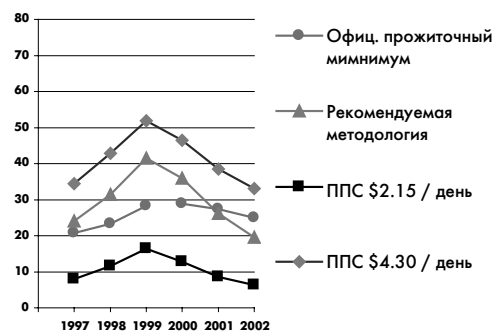
Чтобы достичь стабильного роста потребления на уровне 5%, ВВП должен расти ещё более высокими темпами, . Однако для достижения дальнейшего роста производства необходимо будет наращивать основные фонды и, следовательно, направлять большую долю добавленной стоимости на инвестиции, а не потребление. Помимо этого, вполне вероятно, что в будущем, когда домашние хозяйства начнут увеличивать долю сбережений, рост потребления будет отставать от роста доходов. Хотя в долгосрочной перспективе это положительно повлияет на поддержание роста, это также означает, что для достижения цели сокращения бедности, ВВП должен будет расти более быстрыми темпами, чем потребление.

Обеспечение роста экономики в будущем будет гораздо более сложной задачей, если учесть, что основные движущие силы экономического роста и сокращения бедности после 1999 г., возможно, себя почти исчерпали:

- За период с 1997 по 2003 г. использование производственных мощностей возросло примерно на 20-30 процентных пунктов, и в будущем рост потребует расширения производственных мощностей в экономике.

Рисунок А:  
Тенденции бедности, 1997-2002 гг.: индекс числа бедных (в процентах)

Индекс числа бедных, %



Источник: Глава 6, Таблица 6.3.



- Начиная с июля по октябрь 1998 г., реальный обменный курс обесценился примерно на 40%, что способствовало росту экономики, однако с тех пор произошел рост реального обменного курса почти до уровня, существовавшего до девальвации.
- В последние три года высокая цена на нефть оказывала благоприятное воздействие на экономику. Однако, если учесть неопределенность в динамике цен, ставка на сохранение цен на нефть на высоком уровне может оказаться рискованной. Падение цен на нефть может привести к сокращению производства и росту бедности.

Таким образом, диверсификация экономики необходима для достижения стабильного роста, и соответствующие реформы составляют первый компонент стратегии сокращения бедности. Эти реформы включают: (i) улучшение делового климата и, в частности, формирование равных условий конкуренции, способствующих созданию рабочих мест на малых и средних предприятиях; (ii) сокращение налогового бремени, что, в свою очередь, требует повышения эффективности оказания общественных услуг, (iii) значительные изменения в техническом регулировании и порядке его применения, (iv) обеспечение независимости судебной власти и главенства закона, и (v) завершение процесса вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО). Вступление в ВТО является важной составной частью программы роста экономики и реформ, так как может принести существенные выгоды России (порядка 7% уровня потребления в среднесрочной перспективе и значительно больше в долгосрочной). Более того, ожидается, что в результате вступления в ВТО доходы неквалифицированных наёмных работников возрастут в большей степени, чем доход на капитал, и бедные слои населения извлекут даже немного большие выгоды, чем российские домашние хозяйства в среднем.

### **Принцип 2: Повысить адресность действий по снижению бедности и сфокусироваться на особо бедных группах населения**

Определение наиболее уязвимых групп важно для разработки мер, направленных на поддержку беднейших слоёв населения, которые, возможно, не извлекут выгоды от общего улучшения в экономике. Самый высокий уровень бедности характерен для сельского населения, жителей малых и удаленных городов, детей, безработных, домашних хозяйств с начальным образованием и ниже, а также людей, проживающих в депрессивных районах страны:

- В 2002 г. около 30,4% **сельского населения** жили за чертой бедности, в то время как доля бедных в городском населении составляла 15,7%. Проживание в **малых и удаленных городах** также связано с повышенным риском бедности по сравнению с крупными городскими центрами;
- В то время как уровень бедности в целом по стране составлял 19,6%, среди **детей** моложе 16 лет уровень бедности существенно выше — 26,7%. Это служит обоснованием программ, направленных на поддержание благосостояния детей, и ориентации социальной помощи на семьи с детьми;



- Каждый третий **безработный** являлся бедным, в то время как среди населения в целом к бедным относился каждый пятый;
- Вероятность оказаться за чертой бедности была на 50% выше для лиц с **начальным образованием** по сравнению с населением в целом;
- Имеются значительные **региональные различия** в доле бедного населения, которая в 2002 г. колебалась от 3,1% до 55,6%.

Следует учитывать, что хотя государственная поддержка, направленная должным образом на перечисленные выше группы, достигнет тех, кто в наибольшей степени страдает от бедности, она необязательно достигнет большинства бедных. Состав бедного населения отличается от приведенного выше перечня групп с наибольшим риском бедности:

- Большинство бедных составляют семьи, где работает как минимум один из ее членов. Около 88% бедных проживают в таких домашних хозяйствах;
- Около трети бедных проживают в домашних хозяйствах без детей, еще треть — в хозяйствах с одним ребенком, и оставшаяся треть — в домохозяйствах с двумя и более детьми. Программы по преодолению бедности, направленные исключительно на домашние хозяйства с большим количеством детей, не охватят большое количество бедных;
- Большинство бедных проживают в городских районах: 58,5% бедных живут в городах по той простой причине, что доля городского населения в России — 73,2%.

Итак, большинство бедных составляют работающие городские семьи, имеющие детей, где работающие члены семьи получают низкую зарплату. Необходимо заметить, что высокая доля работающих с зарплатой ниже официальной черты бедности сконцентрирована в сфере образования, культуры, здравоохранения и других секторах сферы общественных услуг. Для этого большинства рост экономики, **сопровождающийся повышением зарплаты**, будет, по всей видимости, достаточным для повышения доходов и, следовательно, потребления до уровня, превышающего черту бедности.

### **Принцип 3: Усиление воздействия социальной политики на бедное население**

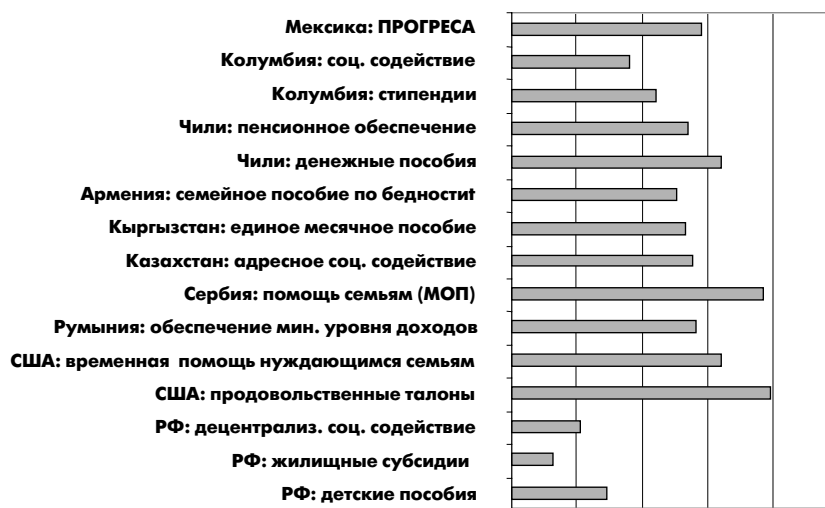
Государство имеет громадный неиспользованный потенциал сокращения бедности за счет перераспределения средств с помощью социальных расходов. Льготы, от которых состоятельное население выигрывает в большей степени, чем малоимущее, составляют 4% ВВП. Устранение этих регрессивных субсидий и их замена на адресную социальную помощь составляют важную часть правительственной стратегии сокращения бедности.

Однако, необходимо резкое улучшение показателей адресности программ, специально ориентированных на бедных. В настоящее время программа детских пособий и программы децентрализованной социальной помощи являются программами, с наивысшей долей бедных среди получателей. Однако, даже в этих программах лишь около 30% и 20% получателей соответственно относятся к беднейшим 20% населения, в то время как, примерно половина получателей приходится на самые благополучные 60% насе-



ления. Более того, за исключением детских пособий, средний размер пособия, получаемого относительно состоятельными слоями населения превышает средний размер пособия, получаемого бедными. Рис. В показывает, что эффективность адресных программ помощи находится в России на сравнительно низком уровне.

**Рисунок В:**  
**Сравнительная эффективность адресных программ**  
(Доля средств, достающихся представителям нижнего квинтиля в отдельных странах)



Систему программ децентрализованной социальной помощи необходимо усилить путем улучшения финансирования и использования более эффективных инструментов их адресной реализации. В качестве одного из таких инструментов ДОБ рекомендует применение балльной методики. Это существенно сократит происходящую в настоящее время утечку средств в семьи, не относящиеся к бедным слоям населения. Также рекомендуется объединить необеспеченные обязательства децентрализованных программ социальной поддержки в единую программу, которая будет финансироваться и контролироваться на федеральном уровне, но реализовываться на местах. Предельный уровень нуждаемости, который дает право на участие в программе, нужно привести в соответствие с имеющимися финансовыми ресурсами с тем, чтобы обеспечить охват беднейших домохозяйств.

Социальные расходы должны стать более адресными и должны быть увеличены в некоторых районах, чтобы решить возникшую проблему лишения доступа к образованию и здравоохранению. Если эта проблема не будет решена должным образом, возможно образование порочного круга, в котором будет происходить воспроизводство бедного населения. Наибольшее беспокойство в этом отношении вызывает тот факт, что, несмотря на сильные позиции России в предоставлении обязательного образования, дети из бедных семей имеют ограниченный доступ к дошкольному образованию и образованию после завершения обязательного обучения, доступ к которым во все большей степени определяется уровнем доходов и состоятельности. Дети, отстающие от своих сверстников в базовых навыках в начале учебы, как пра-



вило, сохраняют этот разрыв. Взрослое население, имеющее самые низкие доходы, училось в школе в среднем на 2-3 года меньше, чем население с самыми высокими доходами. Это негативно сказывается на перспективах бедных в жизни. Так как увеличилось различия в отдаче от образования, для детей из бедных семей риск стать бедными взрослыми находится на уровне выше среднего.

Аналогичным образом, отсутствие доступа к качественному здравоохранению является проблемой для бедного населения, характеризующегося более низкими показателями здоровья по сравнению с людьми с более высокими доходами. Опять формируется порочный круг: бедность ведет к ухудшению здоровья, а плохое здоровье приковывает бедных людей к этой категории. Болезнь может иметь существенное влияние на уровень доходов. В последнее время ситуация ухудшилась в результате развития частного (пусть и неофициально) здравоохранения. Наибольшее беспокойство вызывает то, что возрастает бремя неформальных платежей за полученную врачебную помощь. По оценкам, частные расходы составляют от 30 до 55 процентов общих расходов на здравоохранение. Более того, для бедного населения, платежи за медицинскую помощь из своего кармана составляют непропорционально высокую долю потребления. В заключение отметим, что анализ, проведенный в ДОБ, позволил скорее обозначить широкие направления реформ, а не подготовить план действий по реализации конкретных мер. Это относится и к рекомендациям по обеспечению стабильного и устойчивого экономического роста за счет диверсификации экономики, целевому финансированию программ помощи беднейшему населению и повышению эффективности системы социальной защиты и оказания общественных услуг. Рекомендации в некоторых конкретных областях в краткой форме приведены ниже в таблице

<b>Рекомендации по секторам</b>	
<b>Проблема</b>	<b>Политическое решение</b>
Доступ к качественному образованию, прежде всего дошкольному и после завершения обязательного обучения, во все большей степени определяется уровнем дохода	Приоритетное установление современных стандартов и введение системы оценки успехов учащихся относительно этих стандартов; повышение значимости программ среднего профессионально-технического образования; выделение средств на коррекционные программы на оказание помощи бедному населению.
Распределение средств, выделяемых на образование, не выполняет функцию выравнивания	Финансирование образования должно осуществляться на основе прозрачных подушевых формул; единая плата должна быть введена для высшего образования; субсидии, не связанные с образованием, должны быть направлены бедному населению.
Ухудшение показателей здоровья населения	Государственное финансирование для ликвидации недостатков в системе здравоохранения, защиты уязвимых групп населения и контроля за факторами риска инфекционных и неинфекционных болезней
Стоимость здравоохранения возрастает в результате расходов, оплачиваемых из собственного кармана (неофициальные платежи), что в непропорциональном объеме сказывается на бедных и уязвимых слоях населения и влияет на выполнение врачебных предписаний и доступ к основным медицинским услугам	Формализация неофициальных платежей путем введения стандартной системы совместной оплаты и предоставление определенных льгот для бедного и уязвимого населения. Повышение доступности частного дополнительного страхования для групп населения со средними доходами.
Неравное распределение расходов на здравоохранение по регионам	Изменение формулы распределения расходов на здравоохранение по регионам таким образом, чтобы она точнее отражала численность населения и его потребности в услугах здравоохранения. Улучшение системы объединения ресурсов на федеральном и региональном уровнях. Это поможет снизить фрагментацию источников финансирования, что позволит перераспределять средства от здоровых к больным и от богатых к бедным.
Неэффективность адресного выделения средств нестраховых программ социальной защиты бедному населению	Реформирование системы льгот, с тем чтобы обеспечить равный доступ к субсидируемым товарам и услугам, а также сократить объем льгот, связанных с работой. Сэкономленные ресурсы могут быть перераспределены на другие программы по борьбе с бедностью. Повышение эффективности программ адресной социальной поддержки путем использования балльной методики, вместо применяемой в настоящее время формальной проверки дохода.
Необходимость повышения покрытия расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и одновременной поддержки бедных домашних хозяйств	Пересмотр формулы, используемой для расчета жилищного пособия, с тем чтобы сделать помощь более адресной. Использование балльной методики для определения доступа к программе. В качестве альтернативы, повышение эффективности адресной помощи путем учета дополнительных критериев допуска к участию в программе, таких как жилищные условия, обладание основными товарами длительного использования или недвижимостью.



## КРАТКИЙ ОБЗОР ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ ДОКЛАДА

### А. БОЛЬШОЕ ЗНАЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА ДЛЯ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ

#### А1 Динамика Бедности и Неравенства

На рисунке 1 показана динамика бедности, рассчитанной на основе данных обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ) с использованием (i) официальных оценок; (ii) методологии, разработанной и рекомендованной в главе 1 данного доклада; и (iii) международных черт бедности в 2,15 и 4,30 долл. США на человека в день по паритету покупательной способности (см. вставку 1). Вне зависимости от методологии измерения, динамика схожа. При подготовке доклада была использована рекомендованная методология, но в нем также приводятся официальные оценки.

#### Вставка 1: Оценки бедности

По официальной российской методологии для определения того, какие домашние хозяйства являются бедными, используется показатель "денежных доходов" и официальная черта бедности. Более того доходы корректируются для соответствия национальным счетам с применением имитационной модели. Первая официальная черта бедности (прожиточный минимум) была утверждена в 1992 г. и использовалась по 1999 г.. С 2000 г. применяется пересмотренная, более высокая черта бедности. Учитывая данное изменение официальной методологии, официальные оценки бедности до и после 2000 г., строго говоря, не сопоставимы.

В настоящем докладе разработана методология оценки бедности, в которой используются данные о потреблении домашними хозяйствами, полученные из ОБДХ, и согласованная региональная черта бедности, основанная на поведении домашних хозяйств, отмеченном в ОБДХ. Рекомендованная черта бедности различается по категориям лиц и регионам ввиду региональных различий цен, различий потребностей в силу климатических факторов, а также экономии на масштабах более крупных домохозяйств. В 2002 г. она в среднем составляла 1056 руб. на человека в месяц. По паритету покупательной способности это соответствует 3,54 долл. США на человека в день. Третья оценка бедности основана на международных чертах бедности в 2,15 и 4,30 долл. США на человека в день по постоянному паритету покупательной способности.

1. Уровень бедности достиг пика в 1999 г., когда трансформационный спад и финансовый кризис 1998 г. привели к падению доходов и усилению неравенства. После 1999 г. происходит резкое сокращение бедности. За период с 1999 по 2002 гг. Россия сумела вдвое сократить бедность: с 41,5 процента в 1999 г. до 19,6 процента в 2002 г.. Согласно методологии, рекомендованной в настоящем докладе, за это время около 30 миллионов человек выбрались из бедности.
2. Уровень бедности достиг пика в 1999 г., когда трансформационный спад и финансовый кризис 1998 г. привели к падению доходов и усилению неравенства. После 1999 г. происходит резкое сокращение бедности. За период с 1999 по 2002 гг. Россия сумела вдвое сократить бедность: с 41,5 процента в 1999 г. до 19,6 процента в 2002 г.. Согласно методологии, рекомендованной в настоящем докладе, за это время около 30 миллионов человек выбрались из бедности.
3. Неравенство возросло за период с 1997 по 1998 г., но в последующий период несколько уменьшилось. Коэффициент Джини, являющийся наиболее часто используемым показателем в международных сопоставлениях неравенства в потреблении, повысился с 0,370 в 1997 г. до 0,392 в 1998 г., но затем понизился до 0,368 в 2002 г.

Рисунок 1: Тенденции бедности, 1997-2002 гг.: индекс числа бедных (в процентах) и численность бедного населения



Источник: Глава 6, Таблица 6.3.





## A2 Объяснение динамики: взаимосвязь роста и бедности

4. Макроэкономические показатели России в течение пятилетнего периода после кризиса 1998 г. были впечатляющими. Совокупный рост за период с 1999 по 2003 г. достиг 37,5 процента, что превышало темпы роста большинства государств-членов ОЭСР или стран Центральной Европы и Балтики (глава 4). Существенной особенностью этого роста являлось следующее:

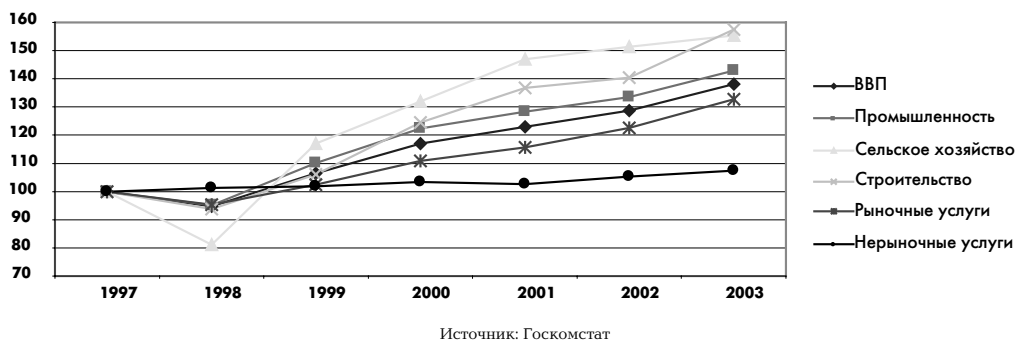
- **Рост происходил во всех секторах, причем сектора, которые отставали до кризиса — сельское хозяйство, промышленность и строительство, — возглавили рост в этот период** (Рисунок 2). В сельском хозяйстве благотворное влияние оказали рекордные урожаи в течение нескольких лет подряд, а также рост производительности сельскохозяйственных предприятий, достигнутый благодаря замещению импорта. В строительстве наблюдался бум, главным образом, в нежилом секторе. В промышленности подъем последних лет происходил, в основном, в секторе природных ресурсов (добыча нефти и газа) под влиянием быстро растущих цен на нефть на мировом рынке<sup>1</sup>.

- **Подъем оказал благотворное влияние почти на все регионы, хотя и в различной степени.** В 1999-2002 гг. все, кроме одного региона, увеличили свой валовой региональный продукт (ВРП) в расчете на душу. Некоторые регионы, имевшие очень низкие показатели в 1998 г. (например, Республика Ингушетия), в последующий период добились весьма хороших результатов.

5. Впечатляющий подъем в период после кризиса был обусловлен и рядом дополнительных факторов.

- **Девальвация рубля** приблизительно на 40 процентов в реальном выражении вследствие кризиса 1998 г. вызвала широко-масштабное замещение импорта. Фирмы также выгадали от снижения реальной стоимости отечественных производственных ресурсов (в частности, уменьшения реальной заработной платы и тарифов на электроэнергию и природный газ).
- **Большая доля мощностей в основных производственных секторах не была задействована** ко времени кризиса из-за предшествовавшего длительного спада производства. Это облегчило быстрое увеличение производства вслед за девальвацией.
- **Рост цен на нефть** (с начала 1999 г.) обеспечил увеличение стоимости экспорта, непрерывный приток иностранной валюты и

Рисунок 2: Экономический подъем после 1998 г. (1997=100)



<sup>1</sup> Однако точный вклад сектора природных ресурсов недооценивается в национальных счетах. Трансфертное ценообразование для избежания налогов побуждает фирмы перемещать добавленную стоимость из промышленного сектора (добыча нефти и газа) в сектор торговли посредством крайне завышенной маржи. См. World Bank, Transition Meets Development (2004).



повышение доходов правительства (нефтегазовый сектор обеспечивает до 40 процентов доходов федерального бюджета).

- **Разумное макроуправление, налогово-бюджетная стабильность** и введение жестких бюджетных ограничений для предприятий обеспечили благоприятные условия для роста частного сектора.
  - **Правительство также начало проводить структурные реформы**, с тем чтобы добиться **большей эффективности в оказании общественных услуг и обеспечить более благоприятный деловой климат**, что составляет основу осуществляемой правительством политики экономического роста.
6. **Подъем привел к увеличению спроса на рабочую силу, особенно в частном секторе и среди малых фирм.** Он также привел к созданию новых рабочих мест и перемещению рабочей силы на более производительные рабочие места (глава 5). В 1999 г., впервые с начала переходного периода, темп создания рабочих мест в обрабатывающем секторе превысил темп их сокращения. Впервые произошел чистый прирост занятости на крупных предприятиях. Тем не менее, занятость на малых и более динамично развивающихся фирмах частного сектора росла опережающими темпами. Хотя крупные предприятия продолжают играть определяющую роль в области занятости, новые фирмы частного сектора, начинающие как малые предприятия, более динамично создают рабочие места. Доля "государственных и муниципальных" учреждений в общей занятости сократилась с 38,1 процента в 1998 г. до 36,9 процента в 2002 г., но все еще остается высокой.
7. Возросший спрос на рабочую силу удовлетворялся путем уменьшения безработицы, увеличения продолжительности фактически отработанного рабочего времени, а также существенного роста производительности труда и реальной заработной платы.
- a. Уровень безработицы достиг своего пика в 1998 г., но затем неуклонно снижался в результате подъема в экономике (таблица 1) За период с 1999 по 2002 г. численность занятых увеличилась на 4,6 процента.

Таблица 1: Уровень безработицы, 1997-2002 гг.

	1992	1997	1998	1999[1]	2000	2001	2002
Уровень безработицы (в процентах)	5,2	11,8	13,2	12,6	9,8	8,9	8,6

Примечание: В таблице представлены данные по населению в возрастной категории от 15 до 72 лет. Подробности см. в главе 5.

[1] Данные с 1999 г. включают лиц, самостоятельно занятых на садовых участках.  
Источник: Госкомстат, Россия в цифрах, 2003 г., стр. 76.

- b. **В период экономического подъема увеличилось среднее число реально отработанных часов на одного работника.** Возросший спрос на рабочую силу был отчасти удовлетворен путем существенного уменьшения вынужденных отпусков и случаев использования сокращенного рабочего дня, а также в несколько меньшей степени путем удлинения продолжительности обычного рабочего дня. Все это привело к увеличению среднего числа реально отработанных часов на одного работ-



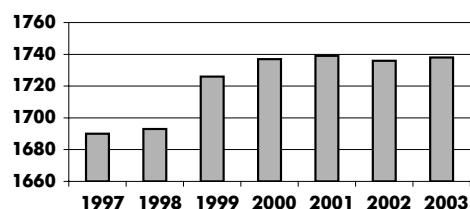
ника на средних и крупных предприятиях в период с 1998 по 2002 г. на 2,5 процента (Рисунок 3)

- с. В период с 1998 по 2002 г. на долю возросшей производительности труда пришлось приблизительно две трети прироста выпуска продукции в несельскохозяйственных секторах, в то время как на увеличение продолжительности рабочего времени пришлось остальная треть прироста. Согласно оценкам, в период с 1998 по 2002 г. выпуск несельскохозяйственной продукции рос приблизительно на 6 процентов в г.. Возросшая производительность труда обеспечила приблизительно 4 процента этого роста, а увеличение продолжительности рабочего времени — остальные 2 процента. В разбивке по секторам наиболее высокие темпы роста были достигнуты в промышленности и строительстве, вслед за которыми идет сельское хозяйство, а затем уже рыночные услуги. Наименьшие темпы роста производительности, но и наибольшее расширение занятости отмечены в случае нерыночных услуг.

- d. **Реальная средняя ставка заработной платы заметно повысилась после 1999 г., вслед за ее существенным падением в предыдущий период.** Высокие темпы роста производительности привели к быстрому увеличению ставки заработной платы (на 62 процента за период с 1998 по 2002 г.), более чем компенсировавшему ее понижение в предыдущие два года (рисунок 4). В 2002 г. реальная ставка заработной платы превышала ее уровень 1997 г. приблизительно на 10 процентов. Это показывает, что рынок труда России в большей мере корректировался за счет заработной платы, а не уровня занятости, как во время спада, так и во время экономического роста.

8. **Правительство способствовало сокращению бедности в период экономического подъема несколькими способами:** (i) путем достижения макроэкономической стабильности и проведения разумной налогово-бюджетной политики, что обеспечивало экономический рост; (ii) путем проведения в 1999-2002 гг. структурных реформ, которые обеспечили существенное улучшение делового климата; и (iii) путем реализации мер, которые напрямую способствовали росту благосостояния за счёт увеличения социальных расходов и повышения заработной платы в государственном секторе, а также сокращения просроченной задолженности по заработной плате и социальным пособиям, как показано ниже.
- Сокращение просроченной задолженности по заработной плате и социальным пособиям. Просроченная задолженность по заработной плате и социальным пособиям образовалась в период, когда правительству не доставало средств. Задержка этих платежей отрицательно сказывалась на благосостоянии населения. Наибольшей величины просроченная задолженность достигла в 1999 г., когда государственные финансы находились в крайне напряженном состоянии. Впоследствии улучшение бюджетной ситуации, в основном благодаря более высоким доходам от нефти, позволило резко сократить просроченную задолженность, равно как и число организаций, имеющих такие долги (рисунок 5).

Рисунок 3: Средняя продолжительность рабочего времени в часах в год на одного работника, 1997-2003 гг.



Источник: Рабочая сила в России, по итогам обследования, Госкомстат.

Рисунок 4: Индекс реальной средней ставки заработной платы (1997=100)

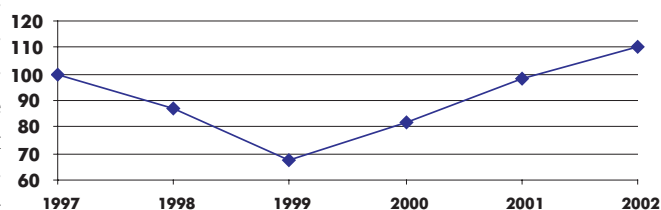
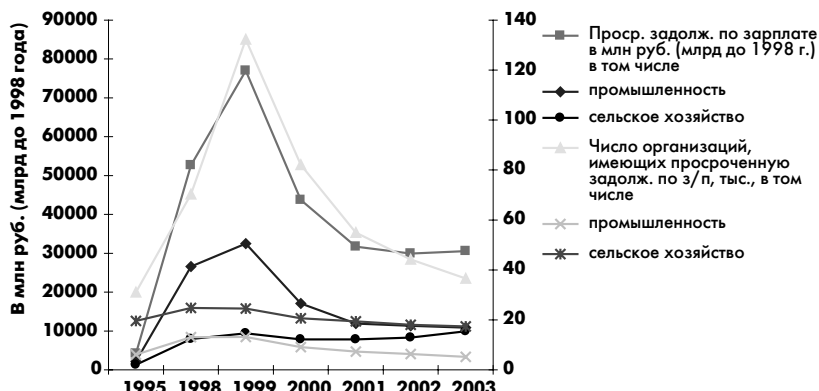




Рисунок 5: Просроченная задолженность по заработной плате, 1995-2003 гг.



Источник: Труд и занятость в России, Госкомстат (2003 г.), стр. 445.

- **Увеличение заработной платы в государственном секторе с 1999 г.** В государственном секторе занято около трети рабочей силы, и он отличается сжатой структурой заработной платы, а также крайне низкой оплатой труда некоторых категорий работников. С улучшением состояния бюджета в последние три года было проведено несколько заметных повышений окладов в государственном секторе. Это положительно сказалось на доходах низкооплачиваемых государственных служащих.
- **Увеличение бюджетных расходов на социальную сферу с 2000 г., после периода их резкого сокращения.** Консолидированные расходы государственного сектора на социальную сферу (социальная защита, образование и здравоохранение) не были защищенными расходами в период экономического спада. В период с 1997 по 2000 г. консолидированные расходы на образование, здравоохранение и социальную защиту были заметно урезаны — на 10 процентов ВВП. Ввиду сокращения государственных финансов правительство уменьшило абсолютную и даже относительную долю расходов на социальную сферу, в дополнение к увеличению просроченной задолженности по заработной плате и социальным пособиям. Вместо смягчения негативных последствий кризиса, политика правительства в области расходов лишь усугубляла их.

Увеличение государственных доходов после 1999 г. позволило правительству повысить расходы в социальной сфере на 5 процентов ВВП и довести их приблизительно до 20 процентов ВВП в 2002 г. (таблица 2). Однако даже несмотря на увеличение расходов правительства на социальную сферу начиная с 2000 г., расходы на образование и здравоохранение по отношению к ВВП остаются значительно ниже их средних значений по ОЭСР и переходным экономикам региона. Таблица 2: Проциклический характер социальных расходов расширенного бюджета, 1997-2002 гг. (в процентах ВВП)

Таблица 2: Проциклический характер социальных расходов расширенного бюджета, 1997-2002 гг. (в процентах ВВП)

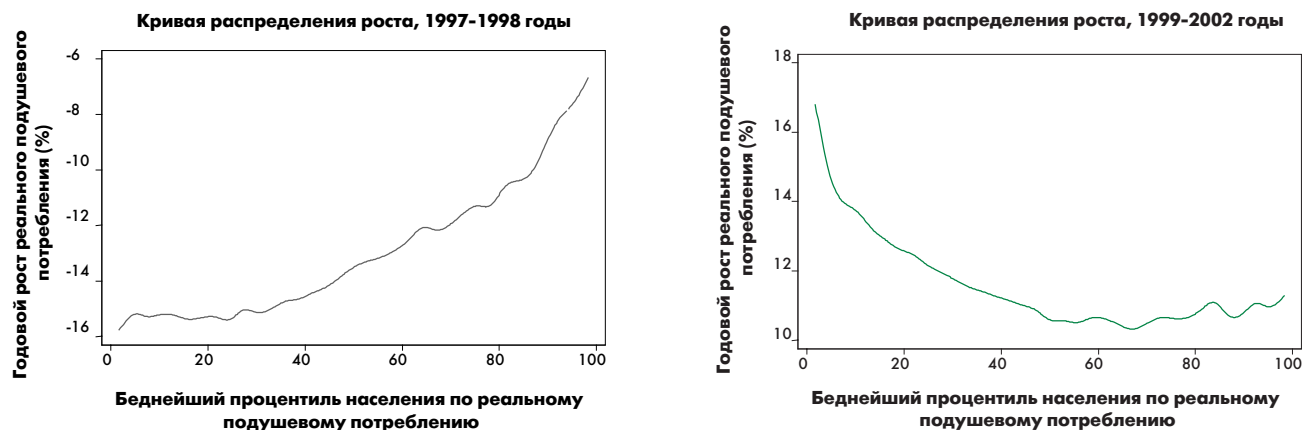
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Образование	4,6%	3,6%	3,0%	2,8%	3,1%	3,9%
Здравоохранение	3,5%	3,4%	2,9%	2,8%	2,9%	3,2%
Социальная защита	16,0%	13,3%	9,7%	8,9%	10,9%	12,6%
Всего (по 3 секторам)	24,10%	20,30%	15,60%	14,50%	16,90%	19,70%

Увеличение государственных расходов после 1999 г. позволило правительству повысить расходы в социальной сфере на 5 процентов ВВП и довести их приблизительно до 20 процентов ВВП в 2002 г. (таблица 2). Однако даже несмотря на увеличение расходов правительства на социальную сферу начиная с 2000 г., расходы на образование и здравоохранение по отношению к ВВП остаются значительно ниже их средних значений по ОЭСР и переходным экономикам региона. Таблица 2: Проциклический характер социальных расходов расширенного бюджета, 1997-2002 гг. (в процентах ВВП)

9. **Наиболее сильно финансовый кризис ударил по бедным, но и экономический подъем обеспечил улучшение их положения в наибольшей степени.** В период с 1997 по 1998 г., из-за падения доходов и усиления неравенства, жизненный уровень бедных снизился как в абсолютном, так и относительном выражении. На рисунке 6 показана динамика годового потребления на душу населения для различных совокупных процентилей населения. Видно, что произошло резкое падение потребления во всех группах с 1997 по 1998 г., но наиболее сильным оно было в беднейшем сегменте. Подъем в 1999-2002 гг. сопровождался ростом потребления во всех группах, но в наибольшей мере в беднейших группах. Таким образом, рост 1999-2002 гг., безусловно, обеспечил улучшение положения бедных. Изменения в потреблении домашних хозяйств определялись динамикой доходов, экономическими изменениями, напрямую влиявшими на спрос на рабочую силу, и экономической



Рисунок 6: Негативное воздействие кризиса и положительное влияние подъема на положение бедных, 1997-2000 гг.



политикой, носившей проциклический характер, что усугубляло негативные последствия спада, но и усиливало положительное влияние подъема на положение домашних хозяйств.

10. **Столь сильные колебания уровня бедности за короткий период времени являются относительно уникальными и требуют особого внимания при определении политики для обеспечения большего сглаживания потребления домашних хозяйств.** Колебания уровня бедности за короткий период времени были очень сильными. Численность бедных возросла с 35,3 млн человек в 1997 г. до 60,5 млн человек в 1999 г., а затем сократилась до 28,1 млн человек в 2002 г.. Столь сильным колебаниям способствовал ряд факторов сначала при ухудшении, а затем в улучшении экономической ситуации:

- **Бедность не является глубокой**, и большое количество людей сосредоточено вокруг черты бедности (см. также раздел В). Это создало ситуацию, при которой определенные изменения в экономической ситуации ведут к сильным колебаниям численности бедных.
- **Кроме того, домашние хозяйства не могли положиться на финансовую систему для сглаживания своего потребления.** Домашние хозяйства приспосабливались к спаду, сокращая расходы на непродовольственные товары. Доля потребительских расходов на продукты питания возросла с 54,9 процента в 1997 г. до 69,7 процента в 1999 г., но затем уменьшилась до 51,1 процента в 2002 г.. Сильные колебания уровня бедности и трудности со сглаживанием потребления указывают на ряд областей, требующих повышенного внимания для упрощения сглаживания потребления в будущем. **Важным инструментом политики борьбы с бедностью является восстановление финансовых учреждений и доверия населения к ним**, поскольку это позволит домашним хозяйствам более эффективно сглаживать потребление за счет более широкого применения сберегательных инструментов.

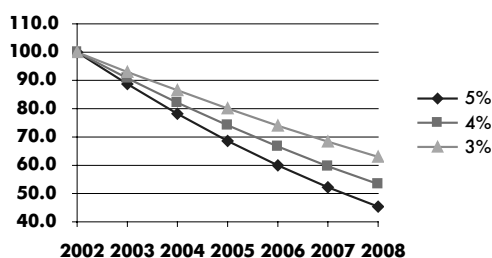
11. **В конечном итоге, ключевое значение для предотвращения роста бедности и ее последующего уменьшения имеют макроэкономическая стабильность и предотвращение кризисов.** В последнее время экономические показатели России были подвержены сильным колебаниям. За период с 1997 по 1999 г. реальная средняя ставка заработной платы сократи-



лась на одну треть, а потребление на душу населения — немногим более чем на одну четверть, но через три года оба показателя полностью восстановились и даже возросли.

### **А3 Сокращение бедности вдвое к 2007 г. является теоретически осуществимой, но крайне сложной задачей**

Рисунок 7: Моделирование тенденций изменения бедности при различных сценариях роста (индекс числа бедных, 2002=100)



12. Ключевым элементом стратегии сокращения бедности вдвое к 2007 г. относительно уровня 2002 г. служит устойчивый экономический рост. Экономический рост был движущей силой существенного сокращения бедности в последнее время. Для уменьшения масштабов бедности почти вдвое за период с 2002 по 2007 г. потребуется обеспечить высокий уровень роста потребления на душу населения, по крайней мере 5 процентов в год (и соответственно, ещё более высокие темпы роста ВВП). При росте потребления на 5 процентов в год масштабы бедности к 2007 г. должны сократиться до 10,2 процента. Однако, если рост потребления составит только 3 процента в год, бедность сократится приблизительно на одну треть (рисунок 7).
13. Усиление неравенства значительно ослабит влияние роста на сокращение бедности. Если выгоды от экономического роста не будут равномерно распределяться, то положительное влияние на бедность уменьшится. Рост на 5 процентов при усилении неравенства окажет меньшее влияние на сокращение бедности, чем те же темпы роста при равномерном распределении его выгод. Поскольку с увеличением отдачи от образования и декомпрессией структуры заработной платы — положительных явлений, с точки зрения укоренения рыночных сил — неравенство может возрасти, необходимо будет следить за тем, насколько бедные участвуют в экономическом росте. Поэтому требуется следить за неравенством и выработать более четкое представление об определяющих его факторах и мерах, которые могут на него воздействовать.
14. Для достижения устойчивого роста потребления на уровне 5 процентов необходимо, чтобы ВВП рос более высокими темпами, чем 5 процентов. Домашние хозяйства отреагировали на рост экономики после 1998 г. сильным увеличением потребления, в особенности непродовольственных товаров. Данная сильная реакция может не сохраниться в будущем. Для дальнейшего увеличения выпуска продукции потребуется расширить основные фонды и направить большую долю на инвестиции, а не потребление. Кроме того, потребление, вероятно, будет расти медленнее, чем доходы, так как домашние хозяйства начнут повышать норму сбережений. Хотя это является положительным фактором для достижения устойчивого роста в долгосрочной перспективе, это означает, что для сокращения бедности вдвое к 2007 г. ВВП должен будет расти более быстрыми темпами, чем требуемый рост потребления в 5 процентов.
15. Обеспечить в среднесрочной перспективе устойчивый экономический рост будет значительно труднее, чем было в 1999-2003 гг. Рост почти всегда оказывается более быстрым, когда экономика выходит из глубокого кризиса. Обеспечение роста в будущем будет значительно более трудной задачей, учитывая, что основные движущие силы экономического роста и сокра-



щения бедности в период с 1999 г., возможно, себя исчерпали:

- Достигнутому к настоящему времени росту способствовала крайне низкая загрузка мощностей, что позволяло быстро наращивать производство без существенного увеличения затрат и без значительных новых инвестиций. В период с 1997 по 2003 г. загрузка мощностей возросла приблизительно на 20 процентных пунктов, и для будущего роста потребуется расширение производственных мощностей в экономике.
- С июля по октябрь 1998 г. реальный обменный курс понизился приблизительно на 400 процентов, что дало импульс экономическому росту, особенно в импортозамещающих отраслях. Однако падение реального обменного курса закончилось, и курс рубля повысился в реальном выражении почти до уровня, существовавшего до девальвации.
- Экономика находилась в благоприятном положении благодаря высоким ценам на нефть в последние три года. Однако в настоящее время цены на нефть находятся на рекордно высоком уровне. Учитывая неуверенность в отношении будущих цен, серьезные риски присущи любой стратегии развития, чрезмерно опирающейся на высокие цены на нефть. Действительно, чрезмерный перекося экономики в сторону сектора природных ресурсов вызывает серьезное беспокойство, так как падение цен на нефть может привести к отрицательному шоку, сокращению производства и увеличению бедности.

Таким образом, важное значение имеет диверсификация экономики. С этой целью необходимо изменить требования, предъявляемые к вновь формируемым компаниям, а также создать более равные условия для развития и увеличения доли малых и средних предприятий. Потребуется также проведение важных реформ для улучшения делового климата и сокращения налогового бремени, для чего необходимо будет достичь значительно большей эффективности оказания общественных услуг. Кроме того, требуются коренные изменения в техническом регулировании и порядке его применения, необходимо также обеспечить главенство права и завершить процесс вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО). Данные структурные реформы крайне важны для диверсификации экономики, уменьшения зависимости от колебаний цен на нефть и обеспечения более высоких и устойчивых темпов роста в целях повышения заработной платы и сокращения бедности.

16. **Вступление в ВТО является важным пунктом программы экономического роста и реформ, поскольку оно должно обеспечить России существенные выгоды (около 7 процентов от уровня потребления в России в среднесрочной перспективе и значительно больше в долгосрочной перспективе).** Для моделирования воздействия вступления России в ВТО на общее благосостояние и на различные категории домашних хозяйств была использована новая компьютерная модель общего равновесия, охватывающая 49 000 домашних хозяйств в ОБДХ (глава 7). В долгосрочной перспективе повышение нормы прибыли от инвестиций должно привести к значительному расширению основных фондов и увеличению доходов. Норма дохода от трех факторов производства (неквалифицированная рабочая сила,



квалифицированная рабочая сила и капитал) возрастет, хотя наибольший прирост ожидается для неквалифицированной рабочей силы, а наименьший — для капитала, объединяющего в себе как основной, так и оборотный капитал.

17. **Подавляющее большинство домашних хозяйств России, как ожидается, выиграет от вступления в ВТО.** Учитывая, что при вступлении в ВТО для неквалифицированной рабочей силы ожидается более высокий прирост нормы дохода, чем для капитала, бедные выиграют, по крайней мере, не меньше, чем среднее российское домашнее хозяйство. Сельские домашние хозяйства, как ожидается, выиграют чуть меньше, чем среднее городское домашнее хозяйство. Выгода рабочих, вероятно, будет большей, чем владельцев капитала. Однако важным аспектом вступления в ВТО является то, что возникнут краткосрочные издержки для рабочих, которые потеряют работу, но ожидается, что они будут значительно меньшими, чем среднесрочные выгоды. Эти издержки должны быть смягчены системой социальной защиты.
18. Это обуславливает необходимость повышения эффективности системы социальной защиты, как и всей социальной политики (включая программы переподготовки кадров). Принятие мер в этой области обеспечит значительно более устойчивый подход к ограничению безработицы, чем предпринимаемые в настоящее время попытки многих региональных администраций заменить утраченные рабочие места на предприятиях, проходящих реструктуризацию, низкооплачиваемыми — и в основном избыточными — рабочими местами в государственном секторе (см. World Bank 2004). Кроме того, ускоренный рост сектора малых и средних предприятий — что также является необходимым условием устойчивого экономического роста, как обсуждалось в предыдущих пунктах, — послужит важным фактором смягчения проблемы временной утраты рабочих мест в период экономической адаптации, связанной со вступлением в ВТО.

## В. ПОНИМАНИЕ ХАРАКТЕРА ПРОБЛЕМЫ БЕДНОСТИ

### ***В1 Структура бедности***

19. Структура бедности была определена на основе данных ОБДХ 2002 г., которые анализировались с применением рекомендованной методологии измерения бедности.
20. **Бедность в России широко распространена, но не является глубокой.** В 2002 г. уровень бедности составил 19,6 процента от всего населения. Потребление среднего бедного находилось на 26 процентов ниже черты бедности. Небольшие потрясения могут привести к значительному росту бедности. Например, в случае сокращения потребления всех категорий на 10 процентов численность бедных возрастет приблизительно на 50 процентов за счет тех, кто в настоящее время относится к почти бедным.
21. **В случае сельского населения, населения небольших и удаленных городов, детей, безработных, домашних хозяйств с уровнем образования не выше начального и населения некоторых регионов коэффициенты бедности значительно превышают общенациональный коэффициент в 19,6 процента.**





Хотя показатели бедности являются очень высокими для этих групп, некоторые из них составляют крайне малую долю населения. Тем не менее выявление уязвимых групп имеет важное значение для выработки мер, охватывающих группы высокой бедности, на которые может не распространяться положительное влияние экономического роста.

- **Бедность более вероятна среди сельского населения.** Согласно оценкам, около 30,4 процента сельского населения живет в бедности, против 15,7 процента городского населения, живущего в бедности.
  - **Население небольших и удаленных городов подвержено большему риску бедности, чем население крупных городов<sup>2</sup>.** Согласно оценкам, Москва имеет крайне небольшую долю бедных — 6,6 процента, — в сравнении с уровнем бедности других городов, составляющем 17 процентов.
  - **Дети подвержены более высокому риску бедности.** Среди детей в возрасте до 16 лет показатель бедности составляет 26,7 процента, что значительно выше среднего по стране. Дети младшего возраста подвержены еще более высокому риску бедности, чем дети старшего возраста. Это служит основанием для проектов социальной защиты детей и адресной социальной помощи семьям с детьми.
  - **Безработные в большей мере подвержены бедности, чем трудоустроенные.** Каждый третий безработный является бедным, против каждого пятого для всего населения.
  - **Вероятность бедности среди жителей городов с образованием не выше начального на 50 процентов выше, чем среди населения в целом.**
  - **Лица, подверженные нескольким факторам риска, находятся в ситуации значительно большего риска бедности.** Например, уровень бедности для детей безработных в сельской местности составляет около 40 процентов, что значительно превышает уровень бедности для сельского населения, детей или безработных в отдельности.
22. **Большинство бедных составляют рабочие семьи, имеющие детей, образование на уровне среднего или среднего специального и проживающие в городах.** Хотя эти группы не подвержены крайне высокому риску бедности — в отличие от вышеуказанных уязвимых групп — они составляют самую большую долю населения, а, следовательно, и бедных.
- **Большинство бедных относится к рабочим семьям, один или несколько членов которых имеют работу.** Около 88 процентов бедных проживает в домашних хозяйствах, по крайней мере один член которых трудоустроен.
  - **Около одной трети бедных проживает в домашних хозяйствах без детей, еще треть проживает в домашних хозяйствах с одним ребенком, и треть живет в домашних хозяйствах с двумя и более детьми.** Таким образом программы борьбы с бедностью, основанные только на адресной помощи домашним хозяйствам с детьми, оставят неохваченными большое число бедных.
  - **Большинство бедных проживает в городах.** Около 58,5 про-

<sup>2</sup> Этот вывод основывается на обследовании "NOBUS", которое четко показывает, что, чем меньше население города, тем выше показатель бедности.



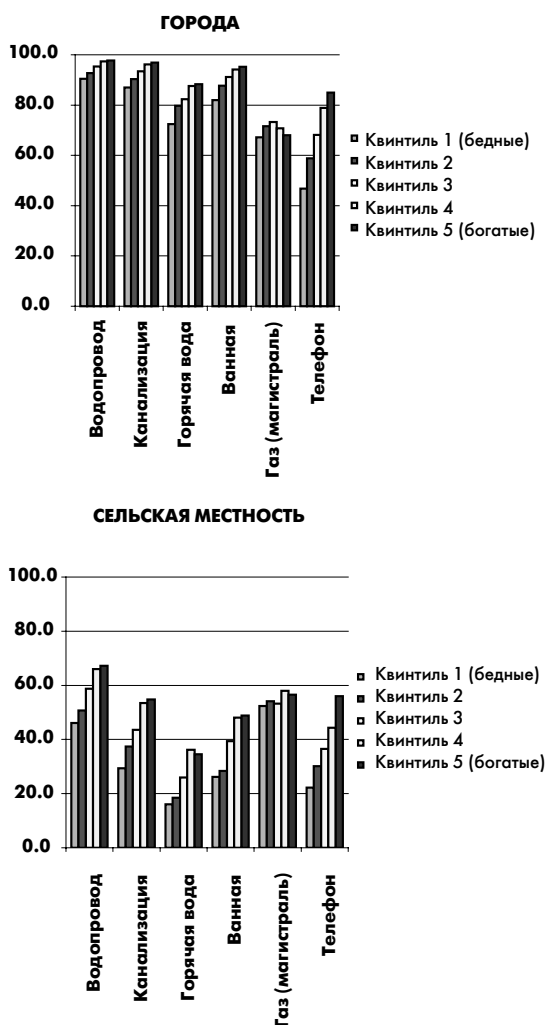
цента бедных живет в городах. В то время как в сельской местности люди почти в два раза чаще подвержены риску бедности, чем в городах, большинство населения России (73,2 процента) живет в городах

23. **Серьезным фактором бедности является низкая заработная плата и низкая производительность.** Большая доля работников с заработной платой ниже официальной черты бедности сосредоточена в сельском хозяйстве, образовании, культуре, здравоохранении и других секторах общественных услуг. Работники этих секторов подвержены бедности.

24. Бедность усугубляется неравенством. Переходный период сопровождался усилением неравенства во владении активами и отдаче от образования, что вело к увеличению неравенства потребления и доходов и служило фактором бедности и ослабления воздействия экономического роста на уменьшение бедности. Хотя степень неравенства в России является наиболее высокой среди стран СНГ, по международным стандартам она является умеренной. Международные сопоставления обычно проводятся на основе индекса Джини, отражающего неравенство в потреблении или доходах. В 2002 г. индекс Джини для неравенства в потреблении в России составлял 36,8 процента. С корректировкой на значительные отклонения по регионам, различия в потребностях домашних хозяйств и экономии на масштабах домашних хозяйств индекс Джини составляет приблизительно 33 процента. При этом следует отметить, что неравенство в доходах (согласно набору данных "RLMS") было выше: в 2002 г. оно достигало 42 процентов.

25. **Существует значительное неравенство в доступе к базовым инфраструктурным услугам, и в преимущественном положении оказываются население городов и более богатые домашние хозяйства.** Важным показателем неравенства является разница в обеспечении современными жилищно-коммунальными услугами между домашними хозяйствами городов (высоко обеспечены) и сельской местности (слабо обеспечены). Однако в рамках каждого региона более богатые домашние хозяйства лучше обеспечены коммунальными услугами, чем более бедные квинтили населения (рисунок 8).

Рисунок 8: Доступ к базовым инфраструктурным услугам, 2002 г.



## **В2 Структура бедности и межрегиональное неравенство**

26. **Различия в социально-экономических условиях и уровне жизни между регионами являются весьма значительными.** Валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения самого богатого региона в 67 раз больше, чем самого бедного региона, в номинальном выражении и в 33 раза в реальном выражении с поправкой на разницу в ценах между регионами. В 2002 г. реальное потребление на душу населения в самом богатом регионе было в три раза больше, чем в самом бедном регионе. К числу наиболее бедных относятся некоторые регионы Северного Кавказа, Северной Сибири и Центральной России. К наиболее богатым относятся богатые природными ресурсами районы Сибири, Дальнего Востока и севера европейской части, а также Москва.

27. **Однако в последовавший за кризисом период экономического подъема разница между регионами не увеличилась,**



так как он имел широкую основу и улучшил положение и богатых, и бедных регионов. Неравенство между регионами в 1997-2002 гг. оставалось стабильным и даже несколько уменьшилось. Общее неравенство в потреблении может быть разложено на два компонента: неравенство между регионами и неравенство внутри регионов. Используя показатель неравенства Тейла, можно увидеть, что неравенство между регионами было высоким в период 1997-1998 гг., но затем уменьшилось. Более того, богатые регионы не росли опережающими темпами в период подъема, равно как домашние хозяйства в более богатых регионах не увеличивали потребление быстрее, чем домашние хозяйства в более бедных регионах. На рисунке 9 отображены темпы роста потребления на душу населения во всех регионах в период 1999-2002 гг. относительно его уровня в 1999 г.; размер кружка указывает на численность населения региона. Линия тренда имеет отрицательный наклон, что означает, что регионы с изначально низким потреблением на душу населения в 1999-2002 годах имели больший прирост потребления, чем более богатые регионы.

28. **Наиболее серьезным неравенством в России является неравенство внутри регионов.** Около 10 процентов совокупного неравенства в потреблении в Российской Федерации может быть отнесено на неравенство между регионами, а остальные 90 процентов — на неравенство внутри регионов. Это означает, что федеральная политика должна поощрять регионы к наблюдению за ситуацией и разработке мер, направленных на ограничение неравенства внутри регионов. Однако, учитывая относительно большую разницу в социально-экономических условиях, важно продолжать постоянно наблюдать за различиями между регионами и принимать соответствующие меры.
29. **Существуют значительные различия между регионами по уровню бедности.** В 2002 г. разброс по этому показателю составлял от 3,1 до 55,6 процента. На карте, приведенной на рисунке 10, показано распределение уровня бедности по регионам. Хотя некоторые различия объясняются разницей в степени урбанизации регионов и уровнях образования и занятости, значительные расхождения сохраняются, даже если исключить эти факторы. Лица с одинаковыми характеристиками подвержены в три раза большему риску бедности в Дагестане или Тувинской Республике, чем в Тюменской области или Москве.
30. **Несмотря на значительные различия между регионами по показателям бедности, большинство бедных проживает в регионах с ВРП, близким к среднему значению по стране.** Рисунок 11 показывает, что наиболее бедные регионы имеют небольшое население, и поэтому в них проживает лишь небольшая доля общего числа бедных. Таким образом, меры, ориентированные на обеспечение роста в "средних" регионах, могут охватить большинство бедных в России. Однако эти меры могут не учитывать особые потребности регионов с высоким уровнем бедности. Такие регионы нуждаются в особых адресных мерах, которые учитывали бы структуру бедности в них. Как правило, более бедные регионы имеют более сельскую экономику, мень-

Рисунок 9: Конвергенция показателей потребления на душу населения в регионах России, 1999-2002 гг.,

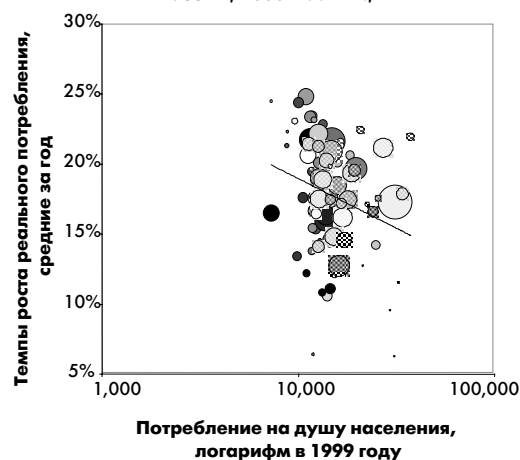
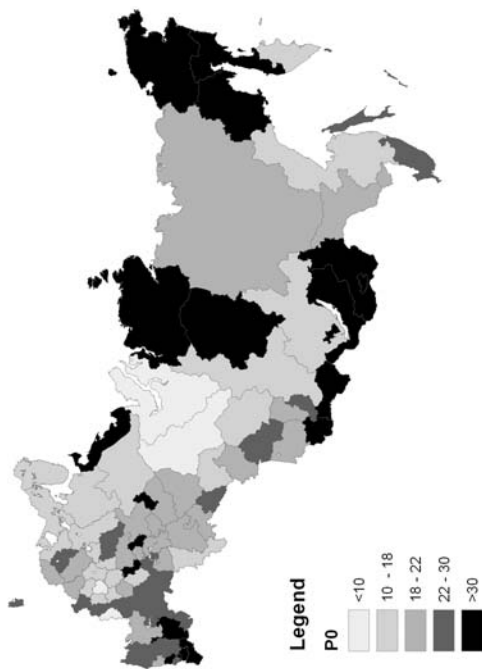




Рисунок 10. Карта бедности Российской Федерации, 2002 год: индекс числа бедных по регионам



Источник: ОБДХ, 2002 год

Рисунок 11: Концентрация бедности по регионам, 1999-2002 гг.



шее число домашних хозяйств с несколькими кормильцами и большее число домашних хозяйств с безработными взрослыми, а также домашние хозяйства с большим количеством детей.

31. **Более бедные регионы имеют более высокую долю населения в группах, подверженных наибольшему риску бедности.** Структура бедного населения несколько различается между регионами, в зависимости от экономического положения регионов. Однако факторы риска бедности не сильно различаются между регионами.
  - Риск бедности систематически оказывается выше в **сельских районах** как более богатых, так и более бедных регионов. Однако более богатые регионы имеют меньшее сельское население, и поэтому в более богатых регионах бедность преобладает в городах, а в более бедных регионах — в сельской местности.
  - **Структура занятости** бедных также различается по регионам в соответствии с уровнем бедности. Повсеместно большинство бедных приходится на работающие семьи, но в регионах с более высоким уровнем бедности меньшее число семей имеет по несколько кормильцев; более бедные регионы также имеют большее число безработных среди бедных.
  - Структура бедности регионов не сильно различается по **уровням образования**, и риск бедности прямо пропорционален региональному уровню бедности во всех образовательных группах.
  - Анализ структуры бедности регионов по **числу детей** показывает, что семьи с детьми преобладают среди бедных во всех регионах.
32. **Требуется обеспечить надлежащий баланс между общенациональными и региональными мерами.** Наличие схожих черт в структуре бедности регионов означает, что общие меры, нацеленные на некоторые общие характеристики (пособия для многодетных семей), будут достигать бедных во всех регионах. С другой стороны, некоторые группы бедных требуют принятия специальных мер по регионам. Следует особо отметить концентрацию бедных в сельских районах наиболее бедных регионов. Стратегии содействия росту в сельской местности, развитию отсталых районов и повышения доходов сельского населения в наиболее бедных регионах представляются наиболее адекватным способом оказания адресной помощи бедным

## С. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

33. Важными компонентами стратегии борьбы с бедностью являются обеспечение широкомасштабного и устойчивого роста, а также проведение политики, учитывающей не только, где живут бедные, но и кто относится к этой категории. Третий важный элемент стратегии борьбы с бедностью — это совершенствование системы предоставления тех социальных услуг, которые оказывают прямое воздействие на бедные слои населения. Существуют четыре фактора, обуславливающие значение социальной политики как одного из ключевых элементов стратегии борьбы с бедностью. Во-первых, позитивные тенденции роста ВВП и резкого сокращения бедности по уровню потреб-



ления сопровождалось существенными негативными изменениями отдельных неденежных аспектов бедности, включая увеличение неравенства в доступе к здравоохранению. Во-вторых, несмотря на то, что в последнее время не было роста общего неравенства потребления, наблюдается рост дифференциации по уровню доходов по таким показателям, как поступление в учебные заведения, не относящиеся к системе обязательного образования, а также доступ к качественному образованию. В долгосрочной перспективе это будет иметь отрицательные последствия для экономической мобильности малоимущих. Пока бедные будут испытывать трудности с получением доступа к высшему образованию, они, вряд ли, смогут развивать свой человеческий капитал в той же степени, что и богатые, а с учетом увеличения выгод от образования это означает, что бедность и неравенство могут передаваться от одного поколения к другому и что сейчас происходит формирование низших и беднейших слоев общества. В-третьих, необходимо разработать меры защиты малоимущих от неблагоприятных последствий таких серьезных реформ, как повышение уровня покрытия затрат на жилищно-коммунальные услуги за счет населения или вступление в ВТО. В-четвертых, необходимо добиться того, чтобы ограниченные государственные ресурсы оказывали более существенное воздействие на сокращение бедности, т.е. повысить адресность социального содействия.

### ***С1 Повышение адресности социального содействия***

#### **34. Программы социальной защиты населения — важная составляющая государственной стратегии борьбы с бедностью.**

В 2002 г. расходы консолидированного бюджета на программы социальной защиты населения составили 12,6 процентов ВВП. Кроме того, многие граждане имеют право на получение субсидий, стоимость которых лишь частично покрывается за счет бюджета — остальное финансируется поставщиками услуг (полугосударственными организациями, работающими в области ЖКХ, транспорта, здравоохранения и в некоторых других секторах). Квазيبюджетные расходы на финансирование этих субсидий увеличивают общую сумму расходов на социальную защиту населения еще на 2 процента ВВП. Примерно две трети расходов на социальную защиту финансируются через программы социального страхования, включая пенсионное страхование (6,3 процентов ВВП), а также другие программы, где застрахованные получают пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам или по безработице. У этих программ нет четко сформулированной цели снижения уровня бедности, однако некоторые пособия (например, минимальная пенсия) направлены на сокращение риска бедности. Еще 5,9 процентов ВВП приходится на долю нестраховых программ социального содействия и субсидий, причем 3,9 процентов выделяются из расширенного государственного бюджета, а 2 процента — в виде квазибюджетных субсидий.

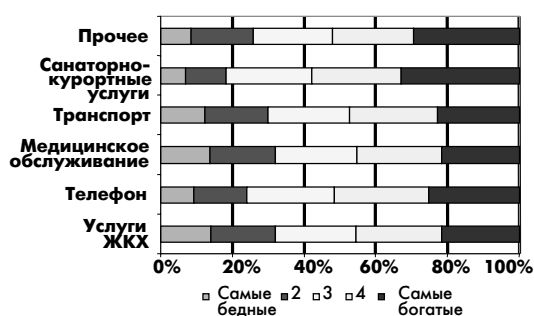
#### **35. Нестраховые программы подразделяются на две крупные категории: адресное социальное содействие и субсидии льготникам.** Субсидии или льготы означают возможность получения



широкого круга товаров и услуг по льготной цене или бесплатно: например, освобождение от оплаты или предоставление льготных тарифов на жилищно-коммунальные услуги (20 процентов населения); услуги телефонной сети (11 процентов); лекарства, медикаменты и медицинское обслуживание (9 процентов); услуги транспорта в городском, пригородном и дальнем сообщении (20 процентов); санаторно-курортное обслуживание, услуги детских учреждений и летних лагерей (1 процент). Существуют три крупных программы адресного социального содействия (АСС): (i) детские пособия; (ii) пособия на оплату жилищно-коммунальных услуг; (iii) программы адресного социального содействия, финансируемые региональными правительствами и органами местного самоуправления. Согласно оценкам, льготы получают 45 процентов всех домохозяйств, а адресное социальное содействие — 42 процента домохозяйств.

36. **Бюджетные ассигнования, выделяемые на финансирование неэффективной системы льгот, ослабляют воздействие программ адресного содействия малоимущим.** В 2002 г. объем расходов на программы адресного социального содействия малоимущим составил всего лишь 0,4 процента ВВП, в то время как на всевозможные льготы было израсходовано 4,3 процента ВВП, т.е. более чем в 10 раз больше. Самые значительные выгоды от различных льгот получают наиболее зажиточные домохозяйства (рисунок 12).

**Рисунок 12: Пользование льготами (с разбивкой по видам льгот и квинтилям) % домохозяйств в каждом квинтиле, которые пользовались конкретным видом льгот**



Источник: НОБУС 2003.

**Рисунок 13: Сравнительная эффективность адресных программ (Доля средств, достающихся представителям нижнего квинтиля в отдельных странах)**



37. **Более того, программы, специально предназначенные для оказания помощи бедным, отличаются крайне низкой адресностью.** Есть две категории программ, где доля бедных среди бенефициаров больше, чем в других программах: это детские пособия и децентрализованные программы социального содействия. В нижнем квинтиле этими программами охвачены, соответственно, только около 30 и 28 процентов домохозяйств. Около половины участников адресных программ социального содействия относятся к 60 процентам наиболее зажиточных домохозяйств. За исключением детских пособий, средний размер пособия, получаемого представителями верхнего квинтиля, больше среднего размера пособия, получаемого бенефициарами из нижнего квинтиля. Как показано на рисунке 13, по своей эффективности российские программы адресного содействия значительно уступают программам многих других стран.

38. **Повышение адресности системы социальной защиты населения определено как одна из главных задач экономической политики.** По результатам проведенного анализа можно рекомендовать следующие конкретные меры, направленные на повышение адресности этой системы:

- Отказ от финансирования неадресных, регрессивных льгот, на долю которых приходится большая часть ограниченного объема имеющихся ресурсов, и направление этих средств на программы адресного социального содействия, через которые в настоящее время проводится только незначительная часть финансирования.
- Для того, чтобы сократить существующую утечку средств, которые достаются небедным категориям граждан, целесообразно использовать балльную оценку нуждаемости. Нужно укрепить



систему децентрализованных программ социального содействия за счет совершенствования методов их финансирования и повышения адресности. Для этого необеспеченные обязательства децентрализованных программ социального содействия необходимо объединить в рамках единой базовой программы, финансируемой и контролируемой на федеральном уровне, но осуществляемой на местах. Предельный уровень нуждаемости, который дает право на участие в программе, нужно привести в соответствие с имеющимися финансовыми ресурсами с тем, чтобы обеспечить охват беднейших домохозяйств.

- Повышение достаточности и адресности детских пособий. У этой программы самый высокий показатель адресности, однако она не получает необходимого финансирования (0,2 процента ВВП в 2002 г.), пособия крайне малы, а их реальная стоимость снижается в результате инфляции. Введение балльной оценки нуждаемости также может способствовать повышению адресности этих пособий.

### **C2 Реформа ЖКХ**

39. **Реформирование жилищно-коммунального хозяйства было и остается важным направлением реформ.** В 1992 г. правительство поставило своей целью добиться 100-процентной оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, обеспечив при этом защиту малоимущих семей. Эта задача по-прежнему остается на повестке дня, хотя сроки ее выполнения уже прошли. В 2000 г., т.е. спустя почти десятилетие после начала реформы, средний уровень покрытия затрат на услуги ЖКХ составлял всего 54 процента, что лишь на 10 процентов выше, чем в 1992 г.
40. **Государство использовало два механизма субсидирования: установление более низких тарифов для льготников и предоставление жилищных субсидий,** предназначенных для того, чтобы расходы на жилищно-коммунальные услуги не превышали определенной доли в бюджетах домохозяйств.
- Многие **льготы в сфере ЖКХ** были введены в России уже после 1992 г. в целях поддержки представителей определенных профессий, таких, как сотрудники таможенных органов, милиции и прокуратуры, офицеры, судьи и другие. В период с 1991 по 2002 г. было принято более 10 новых законов, предусматривавших снижение ставок арендной платы и тарифов на коммунальные услуги для отдельных категорий граждан. Домохозяйства, которые пользуются льготами, оплачивают только часть полученных услуг ЖКХ — как правило, 50, а иногда и 0 процентов. Льготами по оплате услуг ЖКХ пользуются около одной трети всех граждан.
  - **Адресные жилищные субсидии** были введены в 1994 г. в преддверии повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги в целях ограничения доли коммунальных расходов в семейном бюджете. В настоящее время жилищные субсидии предоставляются семьям, у которых расходы на жилищно-коммунальные услуги (с учетом социальных норм) превышают 22 процента от общей суммы семейного дохода (в некоторых субъектах федерации этот показатель еще ниже). Благодаря поправкам к законодательству о ЖКХ, внесенным в 2003 г., жилищные субсидии стали оказывать более заметное влияние на снижение



уровня бедности. Если семейный доход из расчета на одного человека ниже официальной черты бедности данного региона, предельная доля жилищно-коммунальных расходов в семейном бюджете сокращается на определенный коэффициент, равный отношению семейного дохода к прожиточному минимуму.

#### 41. С учетом целого ряда факторов реформирование системы оплаты жилищно-коммунальных услуг по-прежнему имеет большое значение.

1. На оплату услуг ЖКХ уходит значительная часть государственных ресурсов из бюджетов разных уровней. В 2002 г. бюджетные расходы на оплату льготных тарифов, установленных для различных категорий граждан, составили 2,3 процента ВВП, т.е. в шесть раз больше чем расходы на программы адресного социального содействия. Общая сумма бюджетных и квазибюджетных расходов, связанных с тарифной политикой в жилищно-коммунальном хозяйстве, составляет около 3 процентов ВВП.
2. Остается целый ряд необеспеченных обязательств, подрывающих попытки реформирования жилищного сектора. Установив льготные тарифы на жилищно-коммунальные услуги для различных категорий граждан, федеральное правительство не предоставило органам местного самоуправления необходимых средств для выполнения этой задачи. В результате эти льготы, по существу, частично субсидировались предприятиями коммунального хозяйства.
3. При том, что трансферты играют определенную роль в борьбе с бедностью, они не отличаются ни адресностью, ни высокой эффективностью в части сокращения бедности (см. таблицу 3).
4. Особенно остро проблема необеспеченных обязательств стоит перед органами местного самоуправления и предприятиями коммунального хозяйства, которые вынуждены брать на себя ответственность за финансирование необеспеченных обязательств.

Для оценки влияния различных вариантов и сценариев реформирования жилищного сектора на уровень бедности использовалась имитационная микромодель. Ниже представлены основные результаты этого моделирования.

- Отмена льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг приведет к существенному сокращению объема жилищных субсидий, но не вызовет значительного роста бедности. Экономия расходов, обусловленная отменой жилищных льгот, практически полностью приходится на домохозяйства верхних децилей.

- Переход к федеральному стандарту предельной доли расходов на ЖКХ в размере 22 процентов, обеспечит небольшую экономию расходов и приведет к некоторому снижению уровня благосостояния.
- Увеличение числа получателей таким образом, чтобы каждое домохозяйство, имеющее право на получение субсидии, действительно получало ее, приведет к повышению уровня жизни в нижней части шкалы распределения и сокращению бедности, но при этом потребует больших расходов.

Таблица 3: Охват населения различными видами программ социальной защиты

	Всего	Квинтили				
		Самые бедные 20%	2	3	4	Самые богатые 20%
Жилищные субсидии	6%	6%	8%	8%	6%	4%
Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг	32%	26%	35%	35%	36%	28%

Примечание: Эти оценки были взвешены с учетом веса и размера домохозяйств. (По данным НОБУС 2003 г.).





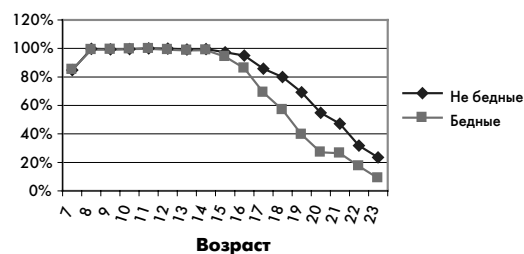
- Переход к 100-процентному покрытию затрат населением на коммунальные услуги потребует значительного увеличения государственных расходов на жилищные субсидии, но при этом обеспечит большие доходы в виде увеличения объема жилищно-коммунальных платежей.
- Переход к 100-процентному покрытию затрат на ЖКХ приведет к значительному снижению уровня жизни и росту бедности, если он не будет сопровождаться осуществлением мер, направленных на защиту бедных. Для того, чтобы домохозяйства первого и второго децилей смогли увеличить расходы на жилищно-коммунальные услуги, они должны будут сократить другие расходы, соответственно, на 17,7 и 10,6 процентов. Это приведет к росту бедности примерно на 4 процентных пункта. Следовательно, потребуются дополнительные меры для смягчения отрицательных последствий перевода услуг ЖКХ на полную самокупаемость, включая увеличение числа получателей жилищных субсидий среди беднейших слоев населения. В перспективе, увеличение доходов также поможет бедным преодолеть последствия перехода на 100-процентную оплату услуг ЖКХ.

### **С3 Образование и бедность**

**Реформы привели к увеличению неравенства в доступе к образованию и его результатам.** Россия унаследовала систему образования Советского Союза, которая обеспечивала свободный доступ к образованию независимо от национальности, пола или места проживания. Важным наследием советского периода является то, что почти 100 процентов всех российских детей по-прежнему получают обязательное среднее образование. Однако, несмотря на хорошие показатели поступления и окончания обязательной школы, дети из бедных семей имеют меньше возможностей получить дошкольное и последующее, необязательное образование, поскольку эти возможности все больше зависят от уровня дохода и благосостояния. То, что у бедных меньше возможностей направить ребенка в детский сад и дать ему дошкольное образование, является серьезной проблемой социальной политики, поскольку дети, которые в начале учебы отстают от своих ровесников по базовым навыкам обучения, как правило, так и не догоняют остальных. Кроме того, дети из менее обеспеченных российских семей чаще уходят из школы после окончания обязательной ступени (рисунок 14). По состоянию на 2003 г. взрослые, которые получали самые низкие доходы, окончили на два-три класса меньше, чем представители групп с наиболее высоким уровнем дохода. То, что дети и молодежь из малообеспеченных слоев населения, как правило, прекращают свое образование после окончания обязательной школы и имеют более низкий уровень образования, оказывает прямое отрицательное воздействие на их шансы в жизни. В результате роста выгод от образования у детей из бедных семей риск превращения в бедных взрослых превышает средний уровень.

**Бедность в России все больше влияет на возможность получения качественного и необходимого образования.** Для многих российских студентов низкий уровень доходов стал препятствием к получению образования того типа и качества, которое открывает дополнительные возможности в жизни и, следовательно, помогает разорвать порочный круг бедности, который становится все более

**Рисунок 14: Дети из бедных семей реже получают необязательное образование (2003 г.)**



Источник: НОБУС 2003.



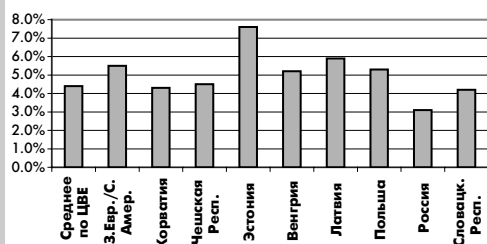
замкнутым. Как и в большинстве стран со свободным зачислением в учреждения образования, непропорционально много детей из более обеспеченных семей идут в наиболее конкурентоспособные учреждения, в школы, откуда дети чаще поступают в вузы и которые лучше обеспечены материально-техническими ресурсами. Результаты последних исследований говорят о том, что у бедных семей меньше возможностей работы с компьютерами, получения доступа к Интернет, обучения по интересным учебным программам и изучения иностранных языков. Помимо того, что бедные сталкиваются с проблемами в системе общего образования, низкий уровень доходов является препятствием для поступления в хорошие вузы. Согласно последним исследованиям, в вузы поступают лишь 15 процентов детей из бедных семей и почти 80 процентов детей из более обеспеченных семей. Неравенство возможностей поступления в лучшие школы и обучения по более качественным программам на всех уровнях образования усугубляется в результате все большего распространения неофициальных платежей, сочетающихся с развитием платного образования и репетиторства, которые более доступны зажиточным домохозяйствам.

**Средства на финансирование образования в России распределяются несправедливо.** Укрепление бюджета после финансового кризиса 1998 г. было во многом достигнуто за счет сокращения расходов на социальные нужды. И хотя в настоящее время доля этих расходов в общем объеме ВВП увеличивается, она по-прежнему мала по сравнению со странами-членами ОЭСР, а также странами Балтии и большинством государств Центральной и Восточной Европы (рисунок 15). Более того, в России существуют межрегиональные различия в финансировании образования, что обуславливает неравенство доступа к образованию и его качества. Неравномерность государственных и частных расходов на душу населения является веским аргументом в пользу адресного расходования средств, выделяемых на нужды образования (особенно на федеральном уровне), с целью устранения неравенства.

Основные рекомендации, касающиеся политики образования, заключаются в следующем:

- Необходимо обеспечить достаточный объем и справедливое распределение средств государственного финансирования и предоставить стимулы к повышению эффективности использования государственных денежных ресурсов. Важным шагом к обеспечению эффективного и справедливого распределения ресурсов на региональном уровне является выделение текущих ассигнований на образование по подушевому принципу.
- **Необходимо повысить адресность компенсирующих программ и прочих инвестиций, предназначенных для бедных и обездоленных категорий населения, и на федеральном, и на региональном уровнях.**
- При всей политической трудности принятия соответствующего решения, необходимо рассмотреть вопрос о том, должна ли Россия и впредь придерживаться своей традиционной политики, когда право на бесплатное обучение в вузах предоставляется только самым лучшим студентам, которые, как правило, принадлежат к более высоким социально-экономическим слоям общества. И хотя зачисление в вузы должно

Рисунок 15: Доля расходов на образование в общем объеме ВВП





производиться, как и раньше, по показателям успеваемости (стандарты нельзя снижать), решения о том, кого освободить от платы за обучение и кто из студентов будет получать необразовательные субсидии (например, субсидии на питание, проживание, и проезд), должны приниматься не только с учетом успеваемости, но и с учетом нуждаемости.

- Органы управления образованием должны научиться анализировать и использовать данные и индикаторы бедности, поступающие из других — правительственных и неправительственных — источников, с тем, чтобы проводить мониторинг взаимосвязи между бедностью и образованием и при необходимости принимать соответствующие меры.

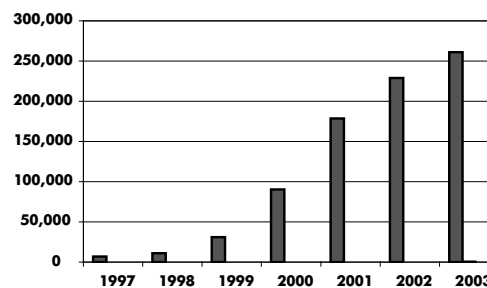
#### **С4 Здоровоохранение и бедность**

**У бедных россиян показатели здоровья хуже, чем у более зажиточных.** Эта ситуация отражает причинно-следственную связь двойного действия: бедность обуславливает плохое здоровье, а плохое здоровье не позволяет бедным выбраться из бедности. Болезнь может оказать большое влияние на доходы и даже стать решающим фактором, определяющим уровень жизни: выше или ниже черты бедности. Более того, плохое здоровье связано с большими расходами на медицинские услуги. Существует также связь между состоянием здоровья, экономическим ростом и развитием. Плохие показатели здоровья населения являются важным фактором снижения производительности (что выражается, например, в пропусках работы по болезни, прогулах и объеме произведенной продукции). Повышение производительности труда требует инвестиций в здравоохранение (и образование).

**Показатели здоровья населения в России хуже, чем во многих странах со средним уровнем дохода.**

- Средняя ожидаемая продолжительность жизни сокращается с середины 1980-х годов, причем особенно резкое падение произошло после начала реформ (т.е. в начале 1990-х годов), а затем снова после экономического кризиса 1998 г.
- Сокращение средней ожидаемой продолжительности жизни в период преобразований более чем на три четверти обусловлено ростом смертности среди молодого взрослого населения работоспособного возраста (25-64 лет).
- С началом преобразований в Российской Федерации опять произошла вспышка инфекционных заболеваний, которые в конце 1980-х годов уже считались побежденными. Уровень заболеваемости туберкулезом в России в 10 раз выше, чем в большинстве стран ЕС.
- Кроме того, наблюдается рост заболеваемости ВИЧ/СПИДом в основном, среди молодежи. В результате сексуальных контактов и заражения при переливании крови эта болезнь быстро распространяется среди населения в целом. Тенденция увеличения количества ВИЧ-инфицированных представляет серьезную опасность для долгосрочного экономического роста и будущего благосостояния страны (рисунок 16).
- Кроме того, бедные чаще ведут опасный образ жизни, что еще больше ухудшает состояние их здоровья. Число случаев злоупотребления водкой и другими крепкими алкогольными

**Рисунок 16: Официально зарегистрированное количество ВИЧ-инфицированных в Российской Федерации: 1997-2003 гг.**



Источник: Федеральный центр СПИДа, Москва, 2004 г.



напитками сокращается по мере повышения уровня доходов.

Государственное здравоохранение нуждается в реструктуризации и модернизации. Начиная с 1995 г., доля государственных расходов на здравоохранение в общем объеме ВВП составляла от 3,0 до 4,0 процентов, при некотором сокращении после кризиса 1998 г. По сравнению со странами ЕС, где средняя доля государственных расходов на здравоохранение составляет 6-8 процентов ВВП, доля расходов на здравоохранение в российском ВВП невелика, однако она не так мала по сравнению со странами со средним уровнем дохода. Больше беспокойство вызывает неправильное распределение средств внутри здравоохранения: государственное здравоохранение отличается чрезмерно раздутой инфраструктурой с переизбытком коек и врачей, что отвлекает ресурсы, необходимые для закупки оборудования, медикаментов и лекарств. И если раньше рабочие места в здравоохранении создавались как своего рода система социальной защиты, обеспечивающая занятость в регионах, то сегодня это оказывает отрицательное влияние на качество услуг. Кроме того, здравоохранение страдает от раздробленности системы финансирования и предоставления медицинских услуг, что также снижает эффективность расходования имеющихся средств. Растет межрегиональное неравенство в части обеспеченности ресурсами. В настоящее время между 89 субъектами федерации существуют более чем семикратные различия в уровне государственных расходов на здравоохранение на душу населения, даже с учетом поправок на расхождения в ценах на материально-технические ресурсы. Относительные уровни финансирования не отражают потребности.

Сейчас наблюдается развитие частного здравоохранения, однако оно не всегда признается теми, кто разрабатывает политику здравоохранения, не всегда интегрировано и не всегда хорошо регулируется. В связи с развитием частного сектора наибольшее беспокойство вызывает растущая нагрузка на отдельных граждан и семьи, которые вынуждены платить наличными за медицинские услуги по месту их предоставления. Оплачиваются (как официально, так и неофициально) все виды услуг. Согласно оценкам, такие частные платежи составляют от 30 до 55 процентов всех расходов на здравоохранение. Результаты обследования НОБУС, проведенного в 2003 г., показали, что около 35 процентов всех домохозяйств оплачивали медицинскую помощь или медицинские услуги, когда им была нужна госпитализация. В то же время у бедных и малоимущих такие наличные платежи составляют более значительную часть от общего объема потребления, независимо от вида услуг или помощи. Бремя наличных платежей отрицательно сказывается на соблюдении медицинских предписаний и доступности медицинских услуг. При этом больше всех страдают наименее обеспеченные слои населения.

### **Рекомендации, касающиеся здравоохранения:**

1. Проблему наличных платежей, от которых страдают малоимущие, а также люди со слабым здоровьем (например, инвалиды), необходимо решить путем легализации неофициальных платежей за счет введения унифицированной системы комбинированной оплаты, предусматривающей однозначные



исключения из правил для бедных и уязвимых категорий населения. Можно повысить прозрачность программы государственных гарантий и лучше информировать потребителей о том, какие виды медицинской помощи финансируются государством. Формирующиеся слои населения со средним уровнем доходов должны получить более широкие возможности оформления дополнительного частного страхования.

2. Необходимо повысить эффективность системы финансирования и предоставления медицинских услуг за счет реструктуризации инфраструктуры и кадрового состава. Более справедливое распределение расходов на здравоохранение можно обеспечить за счет более справедливого государственного финансирования регионов и более эффективного объединения ресурсов на федеральном и региональном уровнях. Это поможет сократить раздробленность финансовых источников и перераспределить средства в пользу больных за счет здоровых и в пользу бедных за счет богатых. Кроме того, необходимо унифицировать и реструктурировать программу государственных гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи населению.
3. Государство должно принять меры в целях решения проблем здоровья населения, защиты бедных и уязвимых категорий граждан и ликвидации факторов риска. К числу таких мер можно отнести следующее:
  - a. Проведение экономической политики, обеспечивающей усиление межотраслевых эффектов (например, повышение безопасности дорожного движения), и принятие прагматических мер, направленных на борьбу с чрезмерным употреблением алкоголя (особенно среди менее зажиточных слоев населения).
  - b. Проведение экономической политики, стимулирующей более здоровый образ жизни граждан, включая введение налогов на сигареты и другую табачную продукцию.
  - d. Выделение достаточного объема государственных ресурсов на борьбу с ВИЧ/СПИДом и снижение стоимости антиретровирусных препаратов.

#### **D. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Предлагаемая стратегия борьбы с бедностью включает три компонента: (i) широкомасштабный и устойчивый рост, (ii) принятие адресных мер в целях улучшения ситуации в очагах глубокой бедности, где выгоды экономического роста, возможно, не столь заметны; (iii) совершенствование социальной политики перераспределения. В настоящем докладе рассматриваются некоторые конкретные составляющие этой общей стратегии. Важным элементом стратегии борьбы с бедностью должен быть также мониторинг бедности и воздействий государственной политики. Совместная программа борьбы с бедностью уделяет большое внимание этим направлениям деятельности за счет совершенствования официального Обследования бюджетов домохозяйств с точки зрения методов составления выборки, охвата населения и качества данных, а также повышения доступности этих данных в соответствии с международными стандартами.



### ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ: Старый способ борьбы с бедностью

**Франсуа Бургиньон, Уоррик Смит**

Большинство стран мира стремятся повысить уровень жизни и сократить бедность, но самых выдающихся успехов в этом достигли Китай, Индия и Уганда. Более 400 млн китайцев поднялись над чертой бедности благодаря беспрецедентному экономическому росту Китая в последние 20 лет. Индия более чем удвоила темпы роста с 1970-х гг., а темпы роста экономики Уганды с 1993 по 2002 г. в восемь раз превысили усредненные темпы роста стран Африки к югу от Сахары, что также позволило существенно сократить бедность.

Как им это удалось? Новый доклад Всемирного банка о мировом развитии показывает, что во многом успех этих стран объясняется тем прогрессом, которого они достигли в улучшении инвестиционного климата - в предоставлении предприятиям возможностей и стимулов для инвестиций, расширения и создания рабочих мест.

Стремясь к прибыли, предприятия всех типов - от фермеров до транснациональных корпораций - играют определяющую роль в экономическом развитии. Они создают большинство рабочих мест, необходимых для повышения доходов. Они предоставляют большинство товаров и услуг, необходимых для улучшения стандартов жизни. Они платят большую часть налогов, необходимых для финансирования государственного здравоохранения и образования. Однако размер их вклада во многом зависит от инвестиционного климата. Слишком часто правительства ухудшают инвестиционный климат, создавая неоправданные риски и препятствия для конкуренции.

Результаты опросов более 30 000 предприятий в 53 странах, приведенные в нашем докладе, свидетельствуют, что неопределенность содержания и методов реализации политики правительства является главным предметом беспокойства предприятий в развивающихся странах. Макроэкономическая нестабильность, произвол регулирования и слабая защита прав собственности усугубляют этот риск. Почти 90% предприятий Гватемалы считают толкования нормативных документов непредсказуемыми, а более 80% предприятий в Бангладеш не доверяют судам в делах защиты прав собственности. По нашим расчетам, только за счет повышения предсказуемости экономической политики можно на 30% увеличить вероятность новых инвестиций действующими предприятиями.

Власти также обременяют предприятия высокими затратами, из-за чего многие потенциальные проекты становятся заведомо неприбыльными. Предприятия повсеместно жалуются на высокие налоги, но зачастую налоговое бремя - не главное. Слабые механизмы исполнения контрактов, ненадежная инфраструктура, обременительное регулирование, преступность и коррупция могут привести к появлению дополнительных затрат, втрое превышающих обычные суммы налоговых выплат.

Препятствия для конкуренции уменьшают стимулы к обновлению и увеличению производительности, которые являются основой долгосрочного роста. Доклад показывает, что сильная конкуренция может увеличить вероятность инновационного обновления более чем на 50%. Однако неоправданные бюрократические барьеры очень распространены, а попытки ограничить неконкурентное поведение предприятий в большинстве развивающихся стран по-прежнему слабы.

Почему некоторые страны быстрее других достигают успеха в решении этих проблем? Дело не только в деньгах: многие улучшения не требуют больших ассигнований, а ускоренный рост увеличивает налоговые поступления. Властям следует разбираться в глубинных причинах провалов экономической политики. Им надо обуздать коррупцию и другие формы стяжательства, которые искажают проводимые реформы и подстегивают рост затрат; добиться доверия к своим действиям, чтобы дать предприятиям стимул к инвестициям. Им также надо заручиться поддержкой населения, чтобы проводить реформы и обеспечить их соответствие местным условиям.

Эти задачи сложны, но нет необходимости делать все одновременно. Впечатляющих результатов можно добиться, устраняя самые важные недостатки и настойчиво проводя позитивные изменения. Китай начал с укрепления защиты прав собственности сначала в сельском хозяйстве, а затем и в остальных отраслях. Индия - с устранения излишнего бюрократического регулирования и торговых ограничений. Уганда провела торговую и налоговую реформы, сократила сроки регистрации новых предприятий. Приоритеты надо определять в каждом отдельном случае. Но залог успеха - скорее настойчивость, чем перфекционизм.

Почти половина населения планеты живет на сумму менее \$2 в день, высок уровень безработицы, недостаточна занятость молодежи, при этом население быстро растет, поэтому улучшение инвестиционного климата должно стать главным приоритетом для правительств развивающихся стран. Международное сообщество также должно более активно оказывать им помощь. Торговые ограничения в развитых странах наносят ущерб инвестиционному климату в развивающихся странах - их устранение может принести развивающимся странам выгоду, которая в денежном выражении более чем в четыре раза превосходит иностранную помощь, выделяемую на проекты по улучшению инвестклимата в этих странах. Однако помощь тоже нужна; она должна стать более эффективной и масштабной. Совместными усилиями международное сообщество может добиться большего для создания более сбалансированного, справедливого и спокойного мира.

*Франсуа Бургиньон - главный экономист и старший вице-президент Всемирного банка. Уоррик Смит - директор группы Всемирного банка по подготовке "Доклада о мировом развитии в 2005 г: Улучшение инвестиционного климата в интересах всех слоев населения" ([www.worldbank.org/wdr2005](http://www.worldbank.org/wdr2005))*



## Шигео Катсу — Пленарное заседание КСИИ, сентябрь 2004 года: Административная реформа

### **Уважаемый господин премьер-министр, министры, коллеги**

*Достигнутые на сегодня успехи*

- *Позволю себе сделать несколько замечаний о недавнем реформировании федеральных органов правительства Российской Федерации и предложить некоторые соображения относительно остающихся приоритетных задач административной реформы.*
- *Вашей стране необходимо принять стандарты государственной власти, существующие в странах "Большой семёрки", чтобы добиться выполнения ключевых стратегических задач типа удвоения ВВП и снижения уровня бедности на 50 процентов, а также для того, чтобы обеспечить конкурентоспособность своей страны в мировой экономике.*
- *На протяжении ряда лет Всемирный банк оказывает поддержку государственным органам Российской Федерации в ускорении темпов внедрения административной реформы и реформы государственной службы. В этом направлении мы представили широкий спектр услуг аналитического и консультативного характера, а также помогли организовать программу помощи в этих направлениях со стороны донорских организаций на сумму 25 миллионов долларов.*
- *В наших аналитических отчетах мы предприняли попытку сопоставить российскую государственную службу не только с государственным сектором стран "Большой семёрки", но и с частным сектором в самой России.*
- *Реформа федерального правительства, официально начатая в марте 2004 года (с небольшими поправками, введенными в мае 2004 года) оказалась более радикальной, чем предполагали большинство комментаторов и тем более большинство официальных представителей власти.*
- *Я бы хотел с самого начала подчеркнуть, что мы считаем реформу одним из главных шагов в правильном направлении.*
- *Новая структура возлагает на министров всю полноту ответственности за проведение реформ и программ в подотчетных им областях. При правильном внедрении она также должна сократить поле для коррупции за счет устранения возможностей для злоупотребления служебным положением, органично вплетенных в прежнюю структуру государственного управления.*
- *Административная реформа сопровождается бюджетной реформой. Предприняты первые шаги по формированию у министерств стимулов для решения ключевых проблем и первоочередных задач в рамках недавно начатой работы по подготовке отчетов о бюджетировании по результатам и показателей эффективности по каждой отрасли.*
- *Всё это — положительные перемены, которые нельзя не приветствовать. Вместе с тем, предстоит еще освоить гигантский пласт работы, чтобы новая структура смогла работать в соответствии с намеченным планом. Реформирование следует воспринимать как точку отсчета в запуске крайне необходимой административной реформы.*

### **Вопросы**

- *Эта реформа носит радикальный характер и сопряжена с риском, что делает ее исключительно трудной для реализации.*
- *Положительный момент заключается в том, что столь радикальная реструктуризация внесла максимальную ясность в понимание всех людей, работающих в данной системе, что грядут настоящие перемены.*
- *Но реформа была запущена без предварительных, широких консультаций и обсуждений — создается впечатление, что даже те, кто непосредственно работает в этой системе, не до конца понимают, как будет работать новый механизм.*
- *Кроме того, надо хорошо понимать, что простое перемещение рамок и стрелок в схемах организации работы государственных органов, даже весьма радикальное, само себе не обеспечивает перемен в поведении и действиях отдельных государственных служащих при выполнении ими своих повседневных обязанностей.*



### Предложения

- В целях обеспечения работы новой системы в соответствии с замыслом, мы предлагаем вам и вашим коллегам рассмотреть возможность внедрения следующих реформ.

#### 1. **Согласовать структуры и функции с главными стратегическими задачами Правительства**

- Необходимо завершить процесс согласования структур и функций с главными стратегическими общеполитическими целями и первоочередными задачами Правительства
- Для этого потребуется выполнить программу пересмотра функций на уровне министерства/службы/ведомства. В ходе этого пересмотра необходимо определить те функции и услуги, которые правильнее было бы (i) передать в ведение открытых акционерных обществ в государственной собственности; (ii) приватизировать; (iii) децентрализовать и передать на региональный (муниципальный) уровень; (iv) передать в органы по самоуправлению по мере созревания рыночных условий и готовности институциональных возможностей; (v) вывести из состава ключевых некоторые функции министерств (передать их на аутсорсинг) или же проверить их рыночную жизнеспособность за счет передачи их выигравшему открытые торги; (vi) учредить некоммерческие организации или партнерские программы с участием государственного и частного капитала или же (vii) просто упразднить.
- Такая программа пересмотра функций также потребует перестройки процессов, в ходе которых эти функции должны выполняться. В частности, она должна предусмотреть перестройку всего процесса, относящегося к взаимодействию государственных чиновников и руководителей предприятий, чтобы не допускать прямых контактов между ними лицом к лицу, либо по крайней мере, упростить и ускорить процесс такого взаимодействия.
- Неплохо было бы также в этом случае начать внедрение новых информационных технологий, что является грандиозной задачей как на уровне всех правительственных учреждений в целом (Intranet, электронная почта), так и на уровне отдельных министерств/служб/ведомств.

#### 2. **Усилить стратегический управленческий потенциал в центральных органах Правительства**

- Необходимо и дальше вести работу по укреплению потенциала правительства в области стратегического управления. Это можно сделать за счет преобразования Аппарата правительства в его Секретариат, отказавшись от всех ведомственных управлений и подразделений. Тем самым бюджет поддержана идея Кабинета министров о том, что вся ответственность за проведение работы по достижению намеченных Правительством целей и получение результатов возложена на отдельные министерства.

#### 3. **Внедрить системы и технологии, обеспечивающие результативную работу Правительства**

- Новая структура и механизмы стратегического управления нуждаются в новых системах и технологиях. Сюда относится разработка управленческих инструкций, определяющих процедуру выполнения пересмотренных функций каждого министерства/службы/ведомства; а также подготовка должностных инструкций для каждого государственного служащего.
- Стимулирование государственных служащих к успешной работе по выполнению задач и достижению целей в рамках определенных для них планов должно получить дальнейшую поддержку за счет внедрения иерархической системы управления и оценки по результатам работы, а также быть увязано с выделением бюджета, основанного на достижении результатов работы.

#### 4. **Восстановить систему стимулирования, моральных и других ценностей**

- Необходимо постоянно уделять внимание вопросам стимулирования труда государственных служащих, соблюдению этики и всей системе ценностей государственной службы. Следует сильнее стимулировать государственных служащих к выполнению своих обязанностей с более высоким качеством, для чего использовать весь диапазон средств радикальной реформы оплаты труда, в том числе и систему оплаты, основанную на достижении определенных результатов работы.





- Нельзя упускать из виду вопросы подготовки новых кодексов профессиональной этики, включающих и определенные санкции; а также строго соблюдать требования в отношении недопустимости злоупотребления служебным положением, а также роли государственного лица (если это вообще допустимо) при работе в Совете директоров предприятий и акционерных обществ с государственными акциями; отслеживать декларации об имуществе и доходах государственных служащих.

#### **5. Восстановить прозрачность и отчетность перед населением**

- Ощущается острая нужда в принятии мер, специально направленных на то, чтобы усилить прозрачность действий органов власти, укрепить отчетность перед населением и способствовать росту участия населения в выработке решений органов власти.
- Необходимо сформировать стойкое убеждение в том, что информация должна быть доступна, со всеми соответствующими мерами, обеспечивающими доступ к информации.
- Как только будут готовы стандарты оказания услуг, можно будет усилить отчетность перед населением за счет мониторинга фактически проводимой работы по сравнению с тем, как она должна выполняться, а также за счет публикации отчетов о проделанной работе.
- Необходимо постоянно искать возможности для того, чтобы дать право пользователям услуг и другим заинтересованным лицам напрямую участвовать в процессе принятия решений о тех услугах, которые их непосредственно касаются, особенно на начальном уровне. Для этого может потребоваться устранение или упрощение некоторых регулирующих механизмов, а также подготовка новых нормативных режимов.

#### **6. Выделять достаточно ресурсов для обеспечения ускоренной реализации планов**

- Наконец, следует сказать о том, что на проведение всей этой работы требуются серьезные финансовые средства, а именно, для финансирования пересмотра функций, создания информационных систем на уровне правительства и отдельного министерства, перехода к электронному обслуживанию; продолжения реформы оплаты труда; организации процесса консультирования и обсуждения с населением; учета необходимости стратегического управления изменениями, обучения и повышения квалификации персонала, особенно в сфере управления.
- Средства федерального бюджета, необходимые для эффективной реализации новой структуры и проведения в жизнь административной реформы, еще не были выделены. Мы предлагаем, чтобы вы и ваши коллеги рассмотрели возможность написания программы реформы федерального правительства, рассчитанной на 3-5 лет, финансируемой из федерального бюджета для оплаты затрат, связанных с внедрением необходимых мер по административной реформе и реформе государственной службы.
- Мы полагаем, что затраты (по очень грубым и, возможно, консервативным подсчетам) составят в среднем примерно 10 миллионов долларов на министерство, службу или ведомство, что составит примерно 750 миллионов долларов на проведение административной реформы и реформы государственной службы на всем федеральном уровне в целом.
- Также потребуется примерно 900 миллионов долларов США для всех 89 субъектов Российской Федерации, при этом вначале потребуется выделение около 250 миллионов долларов из федерального центра для разработки новой системы муниципального самоуправления.

Из всего вышесказанного можно увидеть, что на все инвестиции потребуется около 2 миллиардов долларов. Без инвестиций такого уровня слишком высоким останется риск неудачи в проведении реформ, в то время, как может оказаться слишком низким эффект от воздействия тех реформ, что уже начаты, в частности, в сфере государственной службы, где, как мы боимся, может не произойти реальных перемен.



### **Доклад "Бизнес в 2005 году : Устранение Препятствий для Роста"**

*Доклад "Бизнес в 2005 году : Устранение Препятствий для Роста", опубликованный Всемирным Банком и Международной Финансовой Корпорацией является инструментом для оценки эффективности законов , влияющих на предпринимательскую деятельность, и предоставляет политикам уникальную возможность перенять на-иболее успешные способы и методы реформирования внутреннего законодательства, учитывая опыт других стран.*

*Доклад анализирует в разных странах расхождения между наймом рабочей силы и уровнем выходных пособий и показывает , что высокий уровень выходных пособий отрицательно сказывается на появлении новых рабочих мест . Доклад также демонстрирует, что несовершенное законодательство о банкротстве ведет к уменьшению выдачи коммерческих кредитов : в 50 странах кредитор может ожидать получить обратно не более 20 центов с каждого вложенного доллара , после того как должник объявляет себя банкротом .*

*Главные выводы доклада:*

- *В бедных странах предприятия сталкиваются с большим количеством административных барьеров , чем в развитых странах .*
- *Выгоды от реформ значительны .*
- *Чрезмерное регулирование предпринимательской деятельности и слабые гарантии прав собственности лишают бедные слои населения — особенно женщин и молодежь — возможности заниматься предпринимательской деятельностью .*

*Доклад основывается на работу известного экономиста Хернандо де Сото , демонстрируя важность стимулирования регистрации имущественных прав и в тоже время — что еще сложнее — необходимость противодействия возврату к неформальной экономике .*

*Авторы доклада утверждают, что реформы главным образом были проведены в странах с высоким уровнем конкуренции и различными стимулами уменьшить бремя государственного регулирования. Страны , недавно присоединившиеся к Европейскому Союзу , провели ряд преобразований внутреннего законодательства с целью противостояния увеличивающейся конкуренции со стороны других стран и упрочения своих позиций на внешнем рынке; остальные страны — Европейского Союза реформировали свое внутреннее законодательство с целью удержания своих позиции на рынке и предотвращения смещения производства в страны с более дешевой рабочей силой.*

**Полная версия доклада доступна в Информационном центре Российского представительства  
Всемирного банка.**



## **Доклад о мировом развитии — 2005: снижение политических рисков, сокращение издержек и устранение препятствий на пути развития конкуренции — ключевые факторы ускорения экономического роста и сокращение бедности**

Задача ускорения экономического роста и сокращения масштабов бедности требует от правительств стран снижения политических рисков, издержек и препятствий на пути развития конкуренции, с которыми сталкиваются компании всех типов: от фермерских хозяйств и микропредприятий до национальных промышленных предприятий и транснациональных корпораций — такие выводы содержатся в Докладе Всемирного банка о мировом развитии за 2005 год (World Development Report 2005).

Благоприятный инвестиционный климат играет ключевую роль в обеспечении экономического роста и сокращении бедности. Преуспевающий частный сектор создает новые рабочие места, производит товары и услуги, обеспечивающие повышение уровня жизни населения, и является источником налоговых поступлений, необходимых для государственных инвестиций в здравоохранение, образование и другие услуги.

Однако, правительства зачастую сдерживают рост подобных поступлений, создавая неоправданные риски, издержки и препятствия на пути развития конкуренции. Данный Доклад, основная тема которого сформулирована как: Улучшение инвестиционного климата в интересах всех слоев населения (A Better Investment Climate for Everyone), опирается на данные, полученные в ходе обследования деятельности более чем 30 тыс. компаний в 53 развивающихся странах, а так же на базу данных Всемирного банка (Ведение бизнеса), целевые страновые исследования и другие новейшие изыскания. В Докладе рассматриваются возможности, имеющиеся в распоряжении правительств, по улучшению инвестиционного климата в их странах посредством стимулирования компаний всех типов к осуществлению продуктивных инвестиций, созданию новых рабочих мест и расширению деятельности. К числу факторов, вызывающих наибольшую обеспокоенность компаний в развивающихся странах, относятся риски, связанные с политикой. В первую очередь это отсутствие определенности в отношении содержания и реализации правительством мер политики, а также такие существенные факторы риска, как макроэкономическая нестабильность, произвольная интерпретация регулятивных норм и слабая защищенность прав собственности. Эти факторы риска сужают возможности компаний и снижают их стимулы к осуществлению продуктивных инвестиций и созданию новых рабочих мест.

Одно лишь повышение уровня предсказуемости политики способно более чем на 30 процентов увеличить вероятность привлечения новых инвестиций — к такому выводу приходят авторы Доклада. Связанные с политикой издержки, которые несут компании, также могут оказаться весьма значительными и сделать невыгодными многие потенциальные инвестиции. В опубликованном Банком месяцем ранее докладе «Ведение бизнеса в 2005 году» Doing Business in 2005 рассматривается, насколько устаревшая или непродуманная система нормативно-правового регулирования усложняет деятельность компаний. В «Докладе о мировом развитии 2005» показано, что нормативно-правовое регулирование является частью более широкой проблемы. При том, что для совершенствования инвестиционного климата немаловажное значение имеют изменения законодательства и политики, в Докладе выделены четыре основные задачи, ставящиеся перед правительствами с целью улучшения инвестиционного климата: Сдерживание коррупции и других форм рентоориентированного поведения.

- Укрепление доверия к государственной политике.
- Обеспечение общественной поддержки преобразований в политической сфере.
- Обеспечение соответствия мер политики местным условиям.

Авторы Доклада подчеркивают, что не следует пытаться сделать все сразу.

Существенного прогресса можно добиться, если решать важные проблемы, с которыми сталкиваются компании, и обеспечивать непрерывность процесса реформ. Улучшение положения дел с правами собственности в Китае дало толчок процессу, в рамках которого 400 млн. человек вышли из-за черты бедности. Это произошло благодаря тому, что вслед за первыми реформами последовал процесс преобразований, затронувший большинство аспектов инвестиционного климата в стране.

Поскольку существуют большие различия в характере основных ограничений, с которыми сталкиваются компании в разных странах даже одного региона, необходимо определять приоритеты для каждого конкретного случая. В Докладе указывается, что огромную роль в обеспечении устойчивости преобразований играет также поддержание эффективных связей с общественностью.

Процессы экономического роста и сокращения масштабов бедности, происходящие в стране за счет улучшения инвестиционного климата, вполне могут уменьшить необходимость в потоках международной помощи. В Докладе содержится призыв к международному сообществу активнее помогать развивающимся странам в улучшении их инвестиционного климата.

**Полная версия доклада доступна в Информационном центре Российского представительства Всемирного банка.**



Московское Представительство  
Всемирного банка



Отдел внешних связей  
Васильева Марина Владимировна

123242, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 3.  
Телефон: (095) 745-7000  
Факс: (095) 254-8368  
E-mail: Mvasilieva@worldbank.org  
<http://www.worldbank.org.ru/rus>

Штаб-квартира МБРР  
The World Bank  
1818 H Street, N.W.  
Washington D.C. 20433

«Сотрудничество» —  
регулярное периодическое  
издание Московского  
Представительства  
Всемирного банка. Деятельность  
Всемирного банка направлена  
на снижение нищеты и  
повышение жизненного уровня  
путем обеспечения устойчивого  
роста и вложения средств  
в человеческие ресурсы.

Московское Представительство  
Международного банка  
реконструкции и  
развития/Всемирный банк  
© 2004

Все права защищены.

Издается в России

Издатель:  
Издательство «Алекс»  
Москва  
Тел.: (095) 472 5615  
8 916 847 3285  
E-mail:  
[alexpublishers@alexpublishers.ru](mailto:alexpublishers@alexpublishers.ru)

## Помощь Российской Федерации со стороны Всемирного банка Займы, одобренные Советом Директоров Всемирного банка

Дата Утверждения	Займы	Сумма (млн долл. США)
Август 6, 1992	Реабилитационный заем	600,00
Ноябрь 24, 1992	Заем службы занятости и социальной защиты	70,00 *
Декабрь 17, 1992	Заем на содействие в осуществлении приватизации	90,00
Июнь 17, 1993	Первый нефтяной реабилитационный заем	610,00 *
Февраль 17, 1994	Заем на ремонт и содержание шоссе дорог	300,00*
Май 19, 1994	Заем на развитие финансовых учреждений	200,00 *
Июнь 16, 1994	Заем на осуществление земельной реформы	80,00*
Июнь 16, 1994	Заем на осуществление сельскохозяйственной реформы	240,00 *
Июнь 21, 1994	Заем на поддержку предприятий	200,00
Июнь 29, 1994	Второй нефтяной реабилитационный заем	500,00 *
Ноябрь 8, 1994	Заем на управление окружающей средой	110,00
Декабрь 15, 1994	Заем на подготовку управленческих и финансовых кадров	40,00
Февраль 16, 1995	Заем на развитие проектного портфеля	40,00
Март 7, 1995	Заем на жилищный проект	400,00 *
Март 9, 1995	Заем на модернизацию налоговой службы	16,80
Апрель 25, 1995	Чрезвычайный заем на ликвидацию нефтяного загрязнения и уменьшение связанного с ним ущерба	99,00
Май 2, 1995	Заем на повышение эффективности использования энергии	70,00
Май 16, 1995	Заем на городской транспорт	329,00 *
Июнь 6, 1995	Второй реабилитационный заем	600,00 *
Ноябрь 30, 1995	Заем на развитие стандартов	24,00
Март 28, 1996	Заем на ремонт мостов	350,00 *
Апрель 30, 1996	Заем на развитие региональной социальной инфраструктуры	200,00 *
Май 7, 1996	Заем на передачу ведомственного жилья	300,00 *
Май 30, 1996	Заем на развитие фондового рынка	89,00
Июнь 4, 1996	Заем на медицинское оборудование	270,00 *
Июнь 13, 1996	Заем на реализацию проекта правовой реформы	58,00
Июнь 27, 1996	Заем на структурную перестройку угольного сектора	500,00
Июнь 27, 1996	Заем на проект содействия в реализации перестройки угольного сектора	25,00
Март 27, 1997	Заем на проект восстановления центра С.-Петербурга	31,00
Май 29, 1997	Гарантийная операция по проекту «Морской старт»	100,00
Июнь 5, 1997	Заем на структурную перестройку экономики	600,00
Июнь 5, 1997	Заем на инновационный проект в области образования	71,00 *
Июнь 5, 1997	Заем на пилотный проект реформы здравоохранения	66,00
Июнь 5, 1997	Заем на проект бюро экономического анализа	22,60
Июнь 5, 1997	Заем на проект содействия реструктурированию предприятий	85,00 **
Июнь 5, 1997	Заем на проект содействия реформе в электроэнергетическом секторе	40,00
Июнь 25, 1997	Заем на структурную перестройку системы социальной защиты населения	800,00
Октябрь 7, 1997	Заем на содействие реализации структурной перестройки системы социальной защиты населения	28,60
Декабрь 18, 1997	Второй заем на структурную перестройку экономики	800,00
Декабрь 18, 1997	Второй заем на структурную перестройку угольной промышленности	800,00
Август 6, 1998	Третий заем на структурную перестройку экономики	1 500,00
Декабрь 22, 1998	Заем на совершенствование системы автомобильных дорог	400,00 **
Май 13, 1999	Заем на укрепление системы государственной статистики	30,00
Декабрь 22, 1999	Проект реформы бюджетной системы на региональном уровне	30,00
Май 23, 2000	Пилотный проект по устойчивому лесопользованию	60,00
Сентябрь 13, 2000	Гарантийная линия для поддержки угольной и лесной отраслей промышленности	200,00
Декабрь 21, 2000	Заем на проект муниципального водоснабжения и канализации	122,5
Февраль 6, 2001	Заем на проект «Московский городской транспорт»	60,00
Март 27, 2001	Заем на проект реконструкции систем городского теплоснабжения	85,00
Май 24, 2001	Заем на проект реформы системы образования	50,00
Июнь 7, 2001	Заем на проект реструктурирования Севера	80,00
Январь 29, 2002	Заем на развитие бюджетного федерализма и реформирование системы региональных финансов	120,00
Июнь 6, 2002	Займ на Проект развития Федерального казначейства РФ	231,00
Октябрь 24, 2002	Заем на проект модернизации налоговых органов	100,00
Март 18, 2003	Техническое содействие реформе системы здравоохранения в России	30,00
Апрель 4, 2003	Профилактика, диагностика, лечение туберкулеза и ВИЧ/СПИДа	150,00
Апрель 22, 2003	Проект развития таможенной службы	140,00
Май 15, 2003	Проект экономического развития Санкт-Петербурга	161,10
Март 2, 2004	Проект «Информатизация системы образования»	100,00
<b>Всего</b>	<b>59 Проектов</b>	<b>13 504 *</b>
<b>Финансовый год (с 1 июля по 30 июня) (млн долл.США)</b>	<b>Гранты Глобального Экологического Фонда</b>	<b>Сумма</b>
1995	Грант на проект по сокращению выбросов парниковых газов	3,20
1996	Грант на проект поэтапного сокращения потребления ОРВ	60,00
1996	Грант на проект по сохранению биоразнообразия	20,10
Октябрь 25, 2000	Грант специальной инициативы по прекращению производства ОРВ	26,20
<b>Всего</b>	<b>4 Гранта</b>	<b>109,50</b>

\* Общая сумма реализуемых займов может отличаться от суммы займов, одобренных Советом Директоров ВБ, в результате проведенных сокращений в ходе совместных с Правительством «Обзоров портфеля проектов, финансируемых ВБ в РФ».

\*\* Заем аннулирован до вступления в силу.