

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ И СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ

7.1. Конкурентность экономических и социально- демографических целей

Демографические изменения очень сильно влияют на величину социальных расходов, производимых государственными или общественными институтами, с целью удовлетворения важнейших социальных потребностей домохозяйств и отдельных лиц в случаях, когда они, по тем или иным причинам, не могут удовлетворить эти потребности за счет своих собственных трудовых или иных доходов от экономической деятельности или собственности.

Большинство таких расходов обусловлено нетрудоспособностью или ограниченной трудоспособностью получателей социальной помощи и потому тесно связано с параметрами демографического развития страны, особенно с динамикой демографической нагрузки, о которой говорилось в гл. 1. Соответственно, при прочих равных условиях, прогнозируемые потребности в социальных расходах существенно различаются в зависимости от демографического прогноза. В данной главе рассматриваются два варианта прогноза – инерционный и оптимистический. В инерционном прогнозе, который до недавнего времени применялся федеральными министерствами и ведомствами в качестве основного при проведении долгосрочных оценок финансового положения пенсионной системы, сохраняются исторически сложившиеся тенденции рождаемости и смертности. Оптимистический сценарий, разработанный в Институте демографии ГУ ВШЭ, предполагает существенное увеличение рожда-

емости и значительный рост средней продолжительности жизни.

Для обоих сценариев характерно снижение доли населения трудоспособных возрастов в общей численности населения и возрастание иждивенческой нагрузки на трудоспособное население. Но в инерционном сценарии иждивенческая нагрузка повышается в основном за счет пожилого населения, в то время как число детей имеет тенденцию к снижению. В оптимистическом же прогнозе иждивенческая нагрузка возрастает значительно быстрее, чем в инерционном, и происходит это как за счет более быстрого роста числа лиц пенсионного возраста, так и за счет увеличения числа детей (рис. 7.1). Различия между двумя прогнозами оказывают существенное влияние на потенциальную структуру социальных расходов.

В инерционном демографическом прогнозе снижение потребностей в расходах на образование и медицинское обслуживание детей частично компенсирует увеличение расходов на здравоохранение для пожилого населения. Расчеты, сделанные в 2007 г. экспертами Центра стратегических разработок (ЦСР), Независимого института социальной политики и Института экономики города в рамках работы над проектом Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, предполагают увеличение к 2020 году государственных расходов на здравоохранение при инерционном демографическом прогнозе не более чем на 2,5% ВВП, а частных расходов – на 0,5-0,7% ВВП. В результате совокупные расходы на здравоохранение могут достигнуть 9% ВВП. Однако ожидаемый рост расходов на здравоохранение в данном сценарии происходит не столько под влиянием демографических факторов, сколько в связи с приближением России по уровню социально-

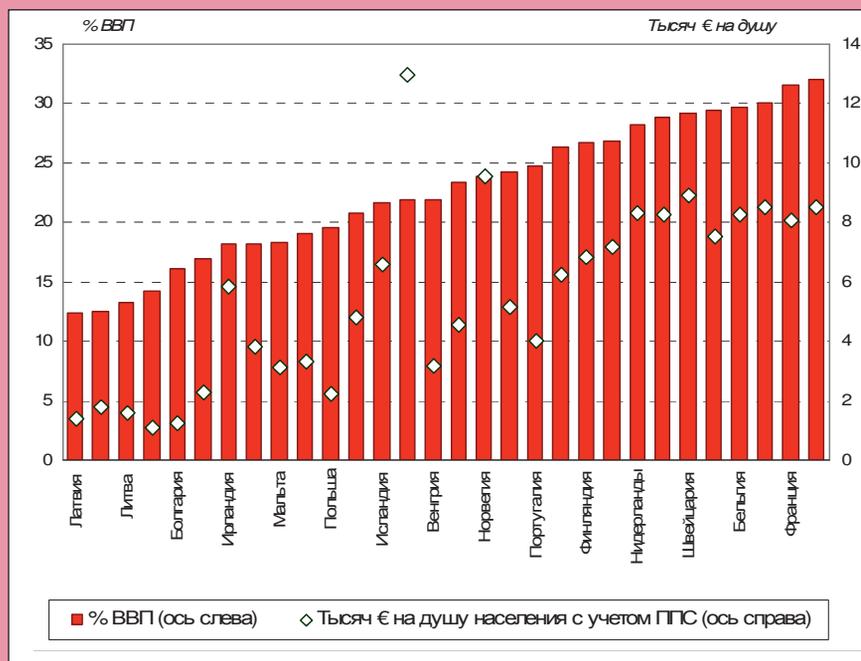
экономического развития к развитым странам Западной Европы. Их уровень соответствует показателям стран с прогнозируемым для России уровнем душевого ВВП. Ожидаемый рост расходов на здравоохранение будет происходить не вопреки возможностям экономики, а в соответствии с повышением этих возможностей, которые обеспечиваются высокими темпами экономического роста. Увеличение расходов сопровождается существенным улучшением доступности и качества услуг здравоохранения. Соответственно, в сценариях с менее высокими темпами экономического роста расходы на здравоохранение повышаются медленнее, что замедляет прогресс в части доступности и качества медицинской помощи.

В связи со значительным ростом числа пенсионеров главной проблемой в инерционном прогнозе становится потенциальный рост пенсионных расходов. Ниже этот вопрос анализируется более подробно.

В оптимистическом же сценарии, помимо еще более значительного потенциала роста расходов на финансирование пенсий, возрастают также потребности в дополнительных расходах на образование и охрану здоровья. В отличие от инерционного сценария, доля детей в общей численности населения значительно возрастает. Это значит, что для обеспечения после 2020 года уровня душевых расходов на образование детей и молодежи, сопоставимого с инерционным демографическим прогнозом, их, при прочих равных условиях, не-

Вставка 7.1. В Европейском Союзе социальные расходы в 2005 году составили более 27,2% ВВП

В 2005 году общие расходы на социальную защиту* в Европейском Союзе (ЕС-27) составили 27,2% к объему ВВП при значительной дифференциации между странами (рис. 7.A). В странах,



где этот показатель соответствует среднему уровню или превышает его (то есть составляет 27,2% ВВП и более), проживает 39,6% совокупного населения ЕС; в странах, где его значение составляет от 22,3% до 27,2% ВВП, - 30% населения; в странах, тратящих на социальную защиту от 17,4% до 22,3% своего ВВП, - 21,9% жителей ЕС, а в странах, тратящих на эти цели менее 17,4% ВВП, - 8,5% населения ЕС.

Страны с наиболее высоким соотношением расходов на социальную защиту и ВВП – Швеция (32,0%), Франция (31,5%), Дания (30,1), Бельгия (29,7), Германия (29,4), Австрия (28,8) и Нидерланды (28,2%) – тратят на социальные цели в 2 с лишним раза больше (по отношению к ВВП), чем три госу-

Рисунок 7.A. Объем социальных расходов в странах Европейского Союза, Исландии, Норвегии и Швейцарии, 2005 год, % от ВВП и стандартов покупательной силы на душу населения (пересчитанные в евро с учетом паритетов покупательной силы)

* Португалия – 2004 год.

дарства с самыми низкими значениями этого соотношения: Латвия (12,4%), Эстония (12,5%) и Литва (13,2%).

Еще больше различия между странами-членами ЕС по абсолютным показателям величины социальных расходов в расчете на душу населения. Их величина в 2005 году варьировалась от 1088 стандартов покупательной силы (пересчитанная в евро с учетом паритетов покупательной способности) в Румынии до 12948 в Люксембурге, 8529 в Швеции и 8498 в Дании. За пределами ЕС социальные расходы в расчете на душу населения особенно высоки в Норвегии (9525) и в Швейцарии (8891). Если в пересчете на евро без учета ППС социальные расходы за 2005 год в Люксембурге и Норвегии превысили 1000 евро в среднем на человека в месяц, то в Латвии, Литве, Болгарии и Румынии не достигли и 70 евро (38-67).

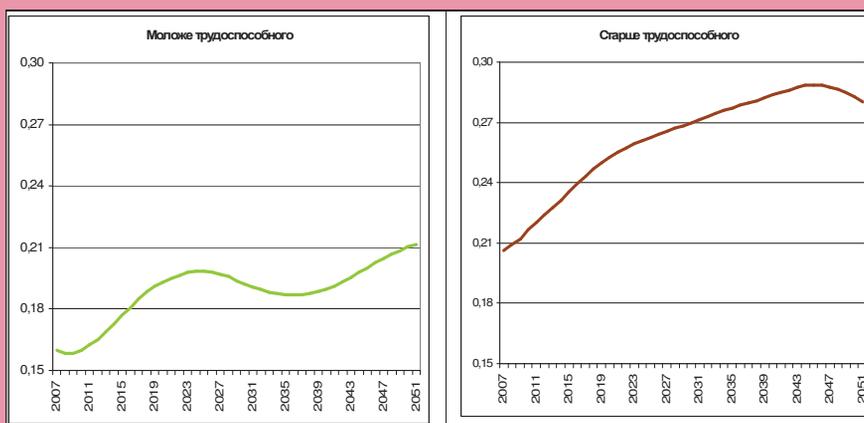
* Рассчитываются в соответствии с методикой Европейской системы интегрированной статистики социальной защиты "ESSPROS Manual 1996". Социальные расходы включают собственно социальные пособия и выплаты (призванные смягчить риски, связанные с болезнью, инвалидностью, старостью, потерей кормильца, безработицей и социальной незащищенностью, а также направленные на поддержку семей с детьми и решение жилищных проблем), административные издержки и другие расходы, необходимые для функционирования системы социальной защиты. Социальные расходы в Европейском Союзе учитываются до выплаты налогов и других обязательных платежей получателями, но при этом так называемые «налоговые пособия» (налоговая поддержка) - сокращение налоговых вычетов или освобождение от налогов домохозяйств как часть социальной защиты, - как правило, не учитывается.

Источники: Eurostat - Social protection in the European Union // Statistics in focus. Population and Social Conditions. 46/2008 - http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-046/EN/KS-SF-08-046-EN.PDF
Eurostat Database spr_exp_sum extracted 26 September, 2008.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL

Е.С. Щербакова

обходимо увеличить в процентах к ВВП примерно на 1/7. В этих условиях рост расходов на медицинское обслуживание пожилого населения уже не может быть компенсирован уменьшением расходов на образование. Для обеспечения душевых расходов на охрану здоровья на уровне инерци-

онного демографического прогноза они должны возрасти к 2020 году, при прочих равных условиях, почти на 1/5 и достигнуть 11% ВВП. Это превышает показатели большинства стран, чей ВВП на душу населения будет соответствовать прогнозируемому уровню России в 2020 году.



Источник: Институт демографии ГУ ВШЭ

Рисунок 7.1. Доля населения моложе трудоспособного и старше трудоспособного возраста в общей численности населения (оптимистический сценарий)

Вставка 7.2. Основные категории социальных расходов в Европейском Союзе в 2005 году (без учета административных издержек и других расходов)

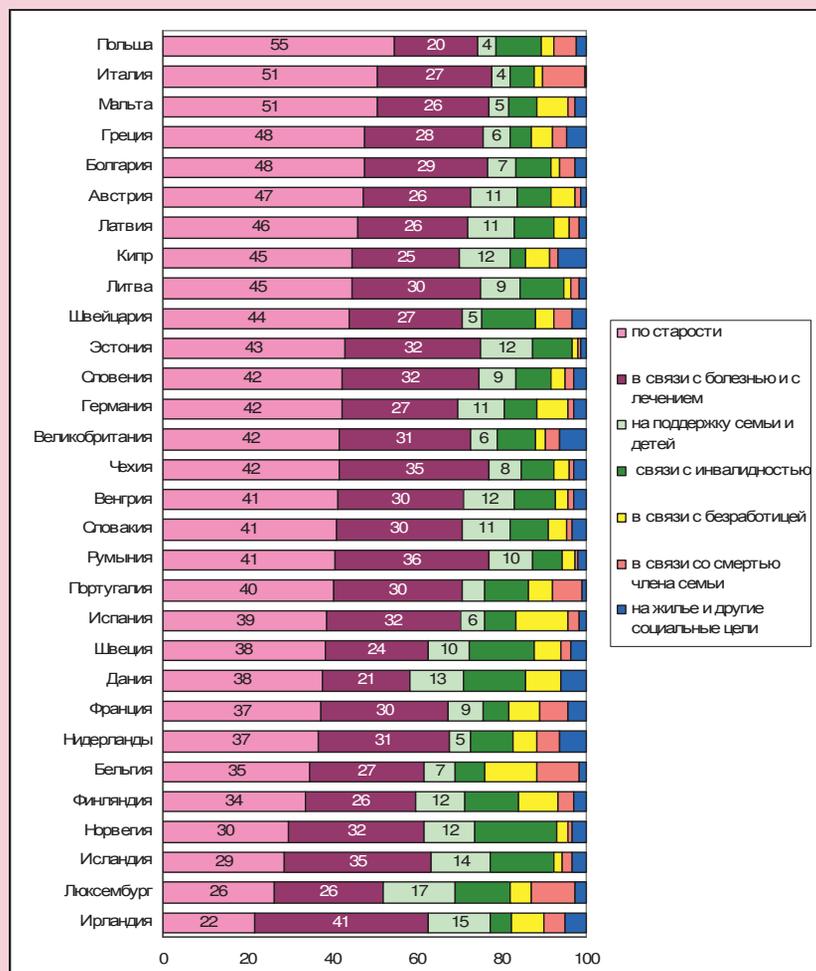


Рисунок 7.Б. Структура социальных расходов в странах Европейского Союза, Исландии, Норвегии и Швейцарии, по назначению, 2005, %

Пенсии и пособия в связи со старостью и по случаю смерти члена семьи - 46% всех социальных пособий и выплат, или 12,0% от ВВП.

Пособия по случаю болезни и на медицинское обслуживание - 28,6% от общего объема социальных выплат в Европейском Союзе, 7,5% от ВВП.

Пособия по инвалидности - 7,9% от общего объема социальных пособий и выплат, 2,1% ВВП.

Расходы на поддержку семьи и детей - 8,0% от общего объема социальных выплат, 2,1% от ВВП.

Социальные расходы, направленные на смягчение проблемы безработицы, - 6,1% от общей суммы расходов на социальную защиту, 1,6% от ВВП.

Средства, направленные на решение жилищных проблем и вопросов социальной незащищенности, - 3,5% от общего объема социальных пособий и выплат, 0,9% ВВП.

Распределение социальных расходов по категориям существенно различается по странам (рис. 7-Б).

Источники: Eurostat - Social protection in the European Union // Statistics in focus. Population and Social Conditions. 46/2008 - http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-046/EN/KS-SF-08-046-EN.PDF
Eurostat Database spr_exp_sum extracted 26 September, 2008.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL

Е.С. Щербакова

Таким образом, при реализации оптимистического варианта демографического прогноза общее увеличение пенсионных расходов и расходов на здравоохранение и образование может составить 8-10% ВВП, что заметно превышает возможности российской экономики. Его результатом может стать дестабилизация бюджетной системы, неоправданный рост налогового бремени и, в конечном счете, снижение конкурентоспособности российской экономики и замедление экономического роста.

Хотя повышение рождаемости, улучшение здоровья и снижение смертности в долгосрочной перспективе несомненно оказывают благоприятное влияние на экономический рост, они представляют собой самостоятельные цели, достижение которых в краткосрочной и среднесрочной перспективе может вступать в конкуренцию с целями ускорения экономического роста.

В гл. 1 (раздел 1.2.3) уже говорилось о предстоящем росте демографической нагрузки на трудоспособное население. В случае реализации оптимистического демографического прогноза, сочетание роста рождаемости и снижения смертности еще усилят этот рост. Доля населения трудоспособных возрастов в общей численности населения в оптимистическом демографическом прогнозе будет непрерывно снижаться и к 2050 году уменьшится примерно на 10 процентных пунктов по сравнению с инерционным прогнозом.

Но уже и в период до 2020 г. успешное решение задач, связанных с повышением рождаемости и снижением смертности, неизбежно будет вести к возрастанию социальной нагрузки на уменьшающееся работающее население, которое вынуждено будет нести тройную дополнительную социальную нагрузку:

- обеспечивать социальные расходы на нужды растущего числа детей и их родителей;
- финансировать пенсионные и медицинские расходы для растущего числа пенсионеров;
- формировать часть собственной будущей пенсии в связи с переходом к накопительной пенсионной системе.

Пока нельзя со всей определенностью утверждать, что российская экономика выдержит такую тройную нагрузку без снижения темпов экономического роста. Ниже финансовые последствия такого развития будут рассмотрены более подробно.

Разумеется, сказанное выше не следует интерпретировать как аргументы против увеличения рождаемости или снижения смертности.

Но надо отчетливо понимать, что позитивные экономические последствия улучшения демографической ситуации, если оно произойдет, начнут проявляться лишь после 2025 года. Для того же, чтобы совместить повышение рождаемости и снижение смертности с максимизацией темпов экономического роста в ближайшие полтора десятилетия, необходимо найти компенсирующие механизмы смягчения возможных негативных экономических последствий роста социальных расходов, направляемых на улучшение демографической ситуации в период до 2025 года.

Сравнивая Россию и развитые страны по показателям социальных расходов, следует отметить имеющийся в этой области существенный разрыв, что обусловлено разными уровнями экономического развития и благосостояния населения. Не все российские и зарубежные показатели могут быть сопоставимы в силу различия в методических подходах. Тем не менее, мировой опыт представляет значительный интерес. Так, в 2004 году социальные расходы в Европейском Союзе составили 27,3% к объему ВВП (Вставка 1).

7.2. Социальные расходы и поддержание финансовой устойчивости пенсионной системы

Пенсионное обеспечение – одна из основных статей социальных расходов во всех развитых странах и одна из главных причин роста этих расходов вследствие демографического старения. В 2005 г. в Европейском Союзе средства, направленные на помощь в связи со старостью, составили свыше 42% всех социальных расходов, тогда как затраты на поддержку семьи не достигли и 8%. Рост пенсионных затрат повсеместно вызывает все большую озабоченность экономистов. Серьезные проблемы пенсионного обеспечения существуют и в России.

Основная долгосрочная проблема российской пенсионной системы состоит не в том, чтобы обеспечить ее бездефицитность. Теоретически, пенсионные формулы, определяющие в настоящее время величину и порядок индексации страховой и базовой частей трудовой пенсии, позволяют неопределенно долго поддерживать финансовую устойчивость пенси-

онной системы при сохранении существующих принципов формирования ее доходов. Но платой за эту устойчивость становится дальнейшее снижение коэффициента замещения, исчисляемого как отношение средней трудовой пенсии к средней заработной плате.

Сохранение в неизменном виде существующих правил финансирования, назначения и индексации пенсий приведет при инерционном демографическом прогнозе к снижению коэффициента замещения, с 25% в 2007 до 18% в 2020 г. (рис. 7.2). В случае же реализации оптимистического демографического прогноза коэффициент замещения может упасть еще ниже – до 16%¹.

Такие оценки выходят далеко за пределы диапазона значений, прогнозируемых на долгосрочную перспективу в странах ОЭСР. Как видно на рис. 7.3, долгосрочные оценки средних коэффициентов замещения в развитых странах не опускаются ниже 40%, а в целом по странам ОЭСР средний коэффициент замещения к 2045 году прогнозируется на уровне почти 70%.

Снижение коэффициента замещения в период до 2020 года связано с двумя основными причинами. Во-первых, в этот период преобладают негативные для пенсионной системы демографические тенденции: быстрое (в среднем примерно на 1 млн. в год) сокращение экономически активного населения в сочетании со значительным увеличением числа лиц пенсионного возраста. Во-вторых, на этот период при-

ходится пик нагрузки, связанной с формированием накопительной составляющей системы государственного пенсионного страхования. В силу особенностей переходного периода, доля страховых взносов, направляемых на накопление, будет непрерывно расти, в то время как массовые выплаты накопительных пенсий начнутся лишь после 2020 года.

По этой причине существующая пенсионная система вступит в конфликт с процессом постиндустриального развития страны, одним из проявлений которого является формирование массового среднего класса. У выходящих на пенсию высокооплачиваемых работников, которые в перспективе составят основу среднего класса, пенсия не достигает 10% заработной платы, и в дальнейшем ситуация будет только ухудшаться. Таким образом, пенсионная система в ее существующем виде будет работать как механизм вытеснения пенсионеров из среднего класса чуть ли не до середины XXI века.

До тех пор пока большинство пенсионеров считают себя ущемленной прослойкой, в стране сохраняется почва для социальной нестабильности и политического популизма. Это не может не отразиться на устойчивости и эффективности институтов политической демократии и, скорее всего, будет способствовать их отставанию от общего уровня экономического развития. Политическое влияние пенсионеров пока невелико и не позволяет им добиваться

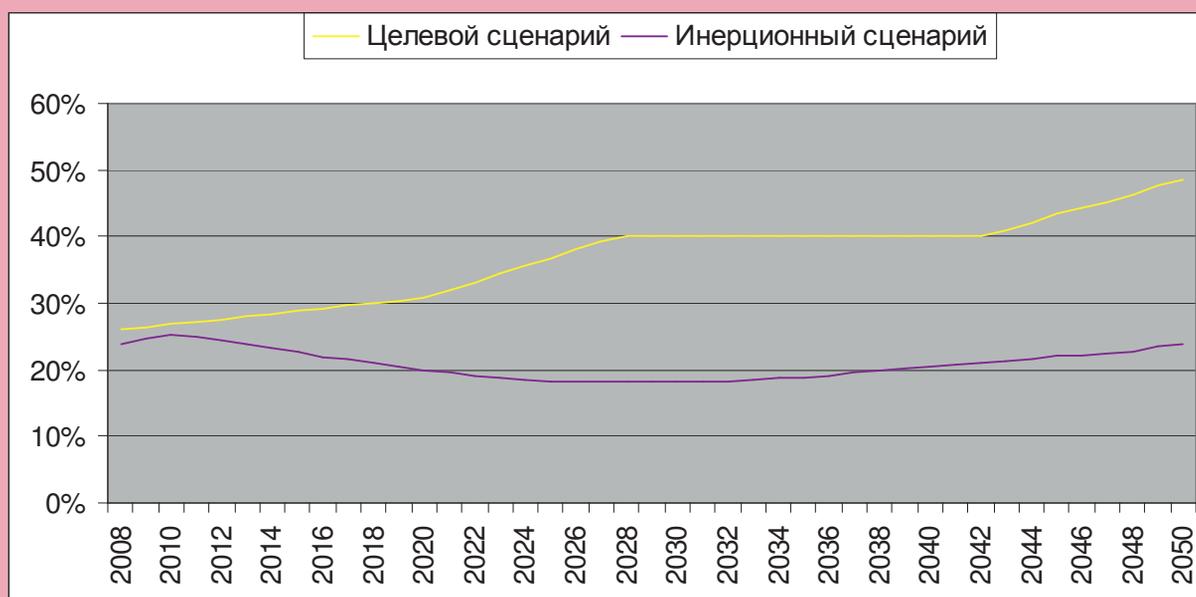
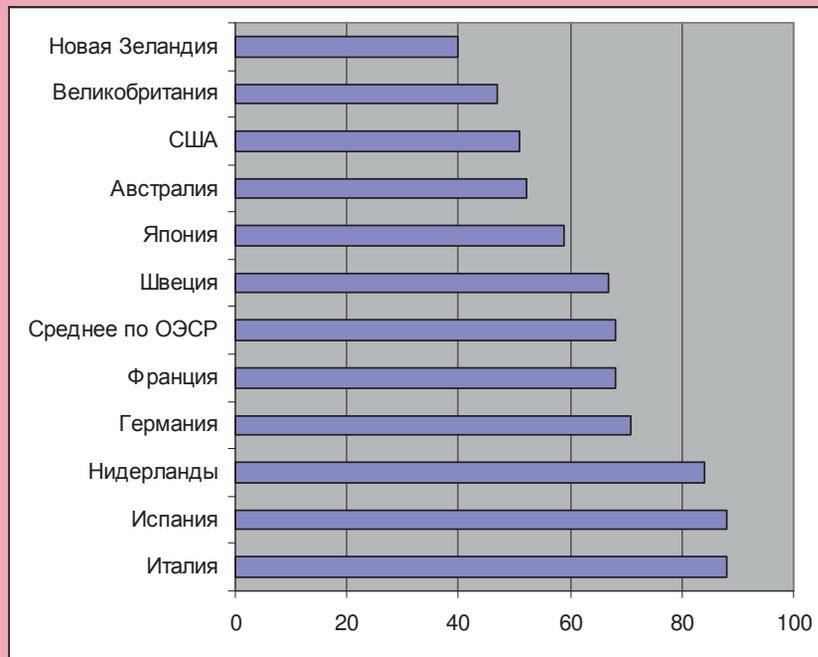


Рисунок 7.2. Коэффициент замещения в России по целевому и инерционному сценариям развития пенсионной системы (инерционный демографический прогноз)

значительного увеличения пенсий, но доля пенсионеров во взрослом населении будет быстро расти (рис. 7.4). В соответствии с этим баланс политических сил будет смещаться в пользу пенсионеров. Уже сейчас пенсионеры входят в состав более 50% российских семей, а к 2020 году могут составить более половины избирателей, приходящих на выборы. Рано или поздно вопрос о значительном повышении коэффициента замещения выйдет на первый план.

При реализации инерционного варианта развития накопительная компонента начнет оказывать существенное влияние на размеры выплачиваемых пенсий лишь в 2030-е годы. Поэтому проблема пенсионеров 2010-2020-х годов заключается не только в низких пенсиях, но и в отсутствии условий для появления в этот период массового слоя пенсионеров-капиталистов, обладающих крупными накоплениями на старость. Если заблаговременно не позаботиться об экономически разумных способах повышения коэффициента замещения, растущее политическое давление со стороны пенсионеров начнет подталкивать к принятию поспешных и экономически безответственных решений, которые только ухудшат перспективы экономического роста. Например, попытка повысить коэффициент замещения путем соответствующего повышения ставки единого социального налога ослабит конкурентоспособность российской промышленности по сравнению с Китаем, Индией и многими другими странами-конкурентами, где уровень налоговой нагрузки на заработную плату, скорее всего, останется на значительно более низком уровне.

В случае принятия экономически безответственных решений, длительный период дестабилизации государственных финансов ухудшит положение следующего поколения пенсионеров, чьи пенсии зависят от размеров пенсионных накоплений. Доходность их пенсионных накоплений упадет, а средний коэффициент замещения при выходе на пенсию может так и не достичь 40%.



Источник: ОЭСР

Рисунок 7.3. Прогнозные средние коэффициенты замещения в странах ОЭСР, %

В политэкономическом плане это делает 2010-2020-е годы десятилетиями повышенного политического риска, который связан с совпадением во времени трех неблагоприятных тенденций:

- низким и снижающимся коэффициентом замещения;
- почти полным отсутствием в этот период накопительных пенсий;
- превращением пенсионеров с высоким уровнем протестных настроений в доминирующую часть электората.

Для смягчений перечисленных рисков пенсионная политика в ближайшие два десятилетия должна быть ориентирована не только на повышение коэффициента замещения, но и на массовое включение пенсионных когорт 2010-2020-х годов в состав среднего класса за счет ускоренной капитализации пенсионной системы. Среди пенсионеров развитых стран именно пенсионный капитал создает мощную прослойку среднего класса. Наличие таких накоплений изменяет мотивацию пожилых людей. Как инвесторы пенсионеры менее склонны поддерживать популистские требования увеличения пенсий за счет безответственного наращивания государственных расходов за пределами экономических возможностей страны, поскольку это чревато дестабилизацией финансовых рынков и снижением доходности пенсионных накоплений.

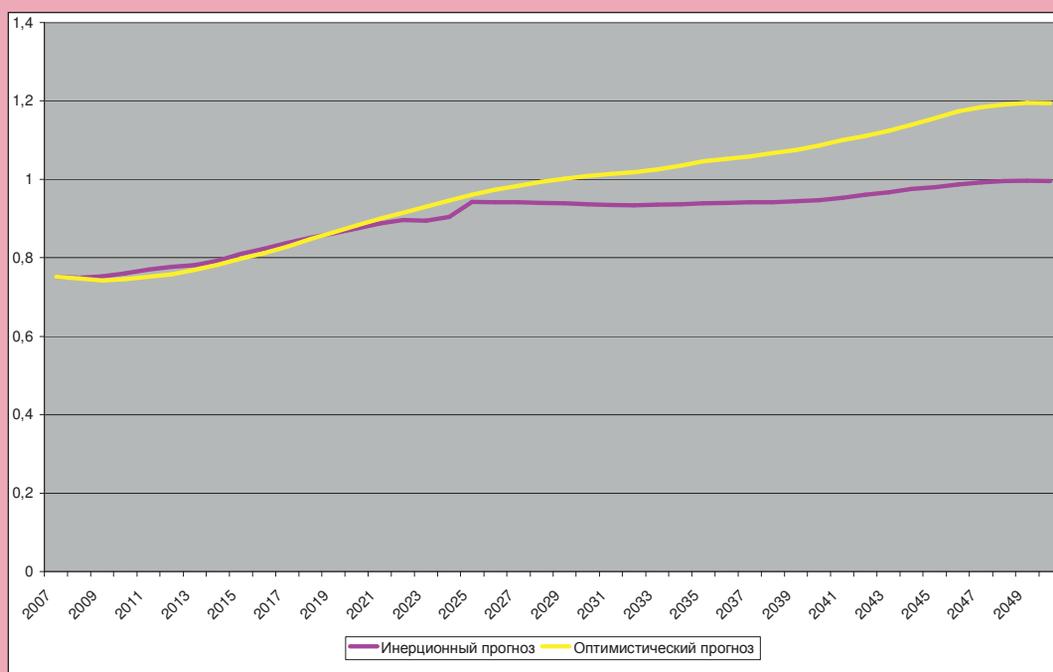


Рисунок 7.4. Соотношение численности пенсионеров и населения трудоспособных возрастов

В связи с этим в течение ближайших полутора десятилетий, наряду со значительным повышением коэффициента замещения, необходимо обеспечить и начало массового появления пенсионеров с крупными пенсионными накоплениями.

Чтобы оценить возможность одновременного решения этих двух задач, эксперты Центра стратегических разработок и Института экономики переходного периода провели серию долгосрочных сценарных расчетов с использованием пенсионной модели, которая поддерживается в актуальном состоянии экспертами Центра стратегических разработок и используется Минэкономразвития России для оценки долгосрочных последствий мер пенсионной политики.

В качестве целевого долгосрочного ориентира был избран коэффициент замещения на уровне 40%. Была также поставлена задача оценить возможные источники формирования накопительных пенсий для тех поколений работников и пенсионеров, которые в настоящее время не участвуют в обязательной накопительной составляющей пенсионной системы.

С учетом гигантских объемов ресурсов, необходимых для достижения целевого уровня коэффициента замещения, рассматривались различные сценарии его поэтапного повыше-

ния (рис. 7.5). Прежде всего, мы рассмотрели инерционный (пессимистический по показателям рождаемости, смертности и продолжительности жизни) демографический прогноз.

Потребности в дополнительном финансировании сильно варьируются в зависимости от заданных сроков выхода на целевой уровень коэффициента замещения. В частности, в случае развития по инерционному (пессимистическому) демографическому прогнозу для повышения ставки замещения до 40% к 2015 году и поддержания ее на этом уровне в период до 2050 года потребуются дополнительно около 220% среднегодового ВВП за прогнозный период (более 67 трлн. руб. при дисконтировании к 2007 году). Только в период до 2020 года на эти цели потребуются около 40% среднегодового ВВП (почти 13 трлн. руб.), а к 2020 году годовой бюджет Пенсионного фонда должен будет удвоиться по сравнению с показателем, предусмотренным инерционным сценарием развития пенсионной системы (т.е. сценарием, который сохраняет в неизменном виде существующий порядок финансирования пенсий и их назначения).

Забегая вперед, отметим, что проведенный нами анализ показал невозможность обеспечить финансирование из экономически допустимых источников любых сценариев, предполагающих

достижение целевого коэффициента замещения в период до 2025 года.

В разрабатываемых сценариях мы стремились сформулировать план повышения средней пенсии до 40% заработной платы без ущерба для экономического роста и финансовой устойчивости. Поэтому мы заранее заложили ряд принципиальных ограничений на применение потенциально конфликтных и дестабилизирующих решений. В частности, исключена возможность:

- директивного повышения пенсионного возраста;
- увеличения налоговой нагрузки (за исключением перехода к индексации пороговых значений шкалы единого социального налога в соответствии с темпом роста заработной платы);
- увеличения трансфертов в Пенсионный фонд из федерального бюджета за пределы сложившейся тенденции.

Не учитывались также возможные последствия применения более жестких мер, направленных на сокращение доли нерегистрируемой оплаты труда, которая выводится из-под налогообложения. Последствия таких мер для пенсионной системы остаются неясными. Чтобы обеспечить рост коэффициента замещения, повышение регистрируемости зарплат должно сопровождаться увеличением числа занятых в регистрируемом секторе экономики. Если же возрастет не число занятых в регистрируемом секторе, а лишь средняя заработная плата, то увеличатся и дополнительные расходы пенсионной системы на поддержание целевого коэффициента замещения. Ведь при заданном целевом коэффициенте замещения средний размер определяется размером средней зарплаты в регистрируемом секторе экономики. Поэтому если численность занятых в регистрируемом секторе не растет по отношению к численности пенсионеров, то весь прирост регистрируемой зарплаты уйдет на повышение пенсий для поддержания стабильного коэффициента замещения. На повышение коэффициента замещения при этом денег не остается.

Для начала были проанализированы следующие три потенциально наиболее значимых источника повышения коэффициента замещения:

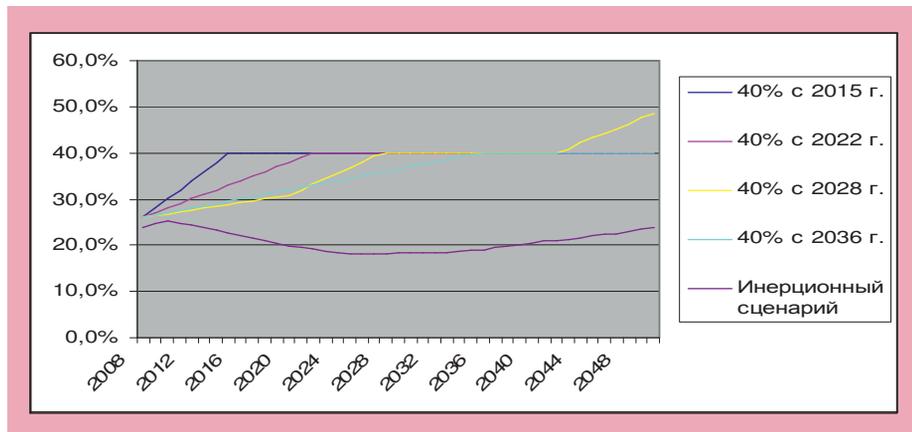


Рисунок 7.5. Варианты повышения коэффициента замещения, %

1. Средства Фонда национального благосостояния, которые направляются на софинансирование добровольных накопительных пенсионных взносов работников (с предположением о сохранении возможностей его пополнения в период до начала 2010-х годов);

2. Добровольные взносы работников в накопительную пенсионную систему, софинансируемые в пропорции 1:1 из государственного бюджета;

3. Стимулирование добровольного более позднего выхода на пенсию путем введения рекомендательного (индикативного) пенсионного возраста, позволяющего застрахованным существенно повысить коэффициент замещения в случае принятия решения о более позднем выходе на пенсию.

Совместное использование первого и второго источников было рассмотрено в двух вариантах: включение работников в систему софинансирования по их заявлению или включение по умолчанию с возможностью выхода из системы на основании заявления. В первом случае предполагался охват 20% работников, во втором – 80%. Влияние этих источников на увеличение коэффициента замещения по сравнению с инерционным сценарием представлено на рис. 7.6: первый вариант не оказывает заметного влияния на коэффициент замещения, в то время как второй обеспечивает увеличение коэффициента замещения примерно на 7 процентных пунктов к концу рассматриваемого периода.

Механизм стимулирования добровольного более позднего выхода на пенсию может дать еще более значимый эффект. При его оценке мы исходили из предположения, что обязательства государства по доведению соотношения пенсии

и зарплаты до 40% распространяются только на застрахованных, вышедших на пенсию с учетом рекомендательного индикативного возраста, который в рассматриваемом сценарии постепенно повышается к 2030 году до 65 лет для мужчин и женщин. В данном случае предполагается, что повышение рекомендательного возраста выхода на пенсию не влечет за собой повышение общеустановленного пенсионного возраста. Таким образом, лица, достигшие общеустановленного пенсионного возраста, но не достигшие возраста рекомендательного, имеют возможность выхода на пенсию. Но размер их пенсии будет существенно меньше, чем в случае оформления пенсии в более позднем, рекомендательном, возрасте. Предполагается, что 70% застрахованных будут выходить на пенсию в рекомендованном возрасте. При расчете среднего коэффициента замещения принимались во внимание только пенсии этих пенсионеров. Применение этого механизма позволяет повысить коэффициент замещения на 10-17 п. п. в период после 2030 г.

Совместное применение трех перечисленных источников позволяет увеличить средний коэффициент замещения до 30% к 2025 г., до 40% к 2042 г. и почти до 50% к 2050 г. Но эти источники не позволяют решить проблему низких пенсий и отсутствия пенсионных накоплений у пенсионеров 2020-х годов. В период до 2040 г. в пенсионной системе существует остаточный дефицит, который оценива-

ется примерно в 38 трлн. руб. (в ценах 2007 г.), или 115% ВВП 2007 г.

Одно из возможных решений этой проблемы - финансирование остаточного дефицита пенсионной системы в период до 2042 г. путем ее рекапитализации за счет передачи в нее государственного имущества. Этот путь обладает целым рядом социальных и экономических достоинств.

Во-первых, он служит привлекательной альтернативой повышению налогового бремени. Постепенная приватизация и вовлечение в рыночный оборот государственных активов, не связанных непосредственно с исполнением ключевых государственных функций, будучи экономически оправданной мерой, приведет к общему росту эффективности экономики.

Во-вторых, остаточный дефицит пенсионной системы, как и государственные активы, имеет конечные пределы и полностью исчезает после 2042 г. Поэтому операции по его финансированию за счет государственных активов представляют собой классический вариант обмена запаса на запас, что делает их вполне рациональными с экономической точки зрения.

В-третьих, масштабная передача государственных активов в пенсионную систему с их последующей постепенной продажей для целей финансирования пенсий представляет собой принципиально новую модель справедливой и потенциально популярной приватизации в интересах подавляющего большинства насе-

ления. Такая политика может способствовать укреплению доверия к институтам частной собственности в российском обществе.

В-четвертых, рассматриваемые источники могут быть доступны для финансирования пенсий уже в ближайшие годы и являются подходящим ресурсом для решения проблемы пенсионеров поколения 2010-2020-х годов. Их привлечение позволяет не только добиться в ближайшие два десятилетия существенного роста коэффициента замещения, но и сформировать значительные пенсионные накопления у граждан старших возрастов.

При оценке федеральных активов, которые могут быть

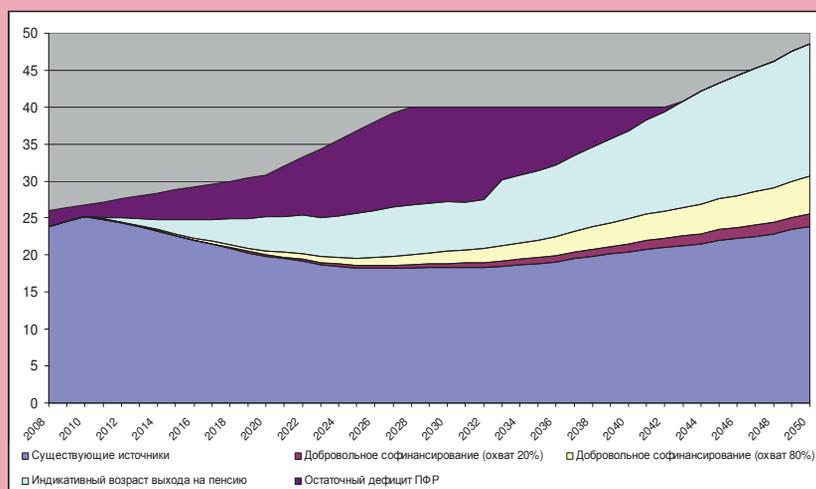


Рисунок 7.6. Источники повышения коэффициента замещения для инерционного демографического прогноза (в процентных пунктах коэффициента замещения)

направлены на финансирование пенсионной системы, мы использовали данные на конец 2006 г. С тех пор федеральные корпоративные активы практически не сокращались, а лишь пополнялись в связи с процессом консолидации государственных активов в государственных корпорациях. Финансовый кризис уменьшает оценочную стоимость этих активов в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Но кризис приведет и к расширению масштабов государственного участия в экономике за счет перехода под контроль государства несостоятельных финансовых институтов и крупных компаний реального сектора. Поэтому приводимые ниже стоимостные оценки в целом позволяют составить вполне реалистичное представление о потенциале финансирования пенсий за счет

ства и не может быть использовано для финансирования пенсионной системы.

Расчеты показывают, что, если использовать для покрытия остаточного дефицита пенсионной системы лишь 2/3 федеральных активов, то, в отсутствие иных дополнительных источников финансирования, коэффициент замещения в размере 40% может быть достигнут лишь к 2036 году. Нами были рассмотрены возможности приблизить время достижения целевого коэффициента замещения за счет дополнительного финансирования остаточного дефицита путем выпуска государственных долговых обязательств на сумму, эквивалентную примерно 15-20% среднегодового ВВП за период, в течение которого будут производиться выплаты по этим обязательствам. Можно привести не-

Таблица 7.1. Оценочная стоимость федеральных активов по состоянию на конец 2006 г.

	Группы активов	Оценочная стоимость (трлн. руб.)
1	Стоимость госпакетов в компаниях, обращающихся на биржах (за исключением РАО «ЕЭС России»)	6,6
2	Стоимость прочих государственных компаний (за исключением Внешэкономбанка)	3,3
3	Земля, недвижимость	5,0
	Итого	14,9

государственного имущества на долгосрочную перспективу.

Все федеральные активы условно разделены на три группы:

1. госпакеты в компаниях, акции которых обращаются на биржах;
2. прочие государственные компании (за исключением Внешэкономбанка);
3. земля и недвижимость.

Сводные результаты оценки по этим группам представлены в табл. 7.1.

Как видно из табл. 7.1, в совокупности сумма этих активов составляет около 15 трлн. руб. и приближается к 40% остаточного дефицита Пенсионного фонда. Проблема состоит в том, что далеко не все государственные активы могут быть использованы для финансирования пенсий. Остаются стратегически значимые предприятия и федеральное имущество, которое безусловно необходимо для исполнения государственных функций. Такого рода имущество, по оценкам авторов, составляет не менее трети от общего объема федерального имуще-

ства и не может быть использовано для финансирования этого источника финансирования.

Во-первых, на сегодня совокупный государственный долг Российской Федерации составляет менее 20% ВВП. По меркам развитых стран, это низкий показатель. Его снижение было обеспечено выплатами за счет рентных доходов нефтегазового сектора, которые тем самым были трансформированы в своего рода латентный финансовый «резерв» для экономически безопасного повышения государственного долга в будущем. Поэтому постепенное увеличение государственного долга со столь низкой позиции на 15-20% ВВП является экономически допустимым.

Во-вторых, в строгом смысле слова, эта операция не приводит к увеличению совокупного государственного долга. Она лишь переводит в явную, эксплицитную форму имплицитный долг государства перед будущим поколением пенсионеров, который, учитывая неизбежность повышения коэффициента замещения, финан-

совые рынки так или иначе будут расценивать как часть совокупного государственного долга.



В-третьих, постепенное увеличение государственного долга в процентах к ВВП может быть востребовано развивающимся финансовым рынком. Многие сегменты финансового рынка (в том числе, рынок пенсионных аннуитетов – пожизненных пенсионных выплат, предоставляемых страховыми организациями за счет средств пенсионных накоплений) нуждаются в более значительных объемах государственных ценных бумаг, чем те, которые можно выпустить в пределах сложившегося уровня государственного долга.



В-четвертых, использование государственных ценных бумаг облегчает задачу капитализации пенсий для пенсионеров 2020-х годов. Включение государственных ценных бумаг в состав пенсионных накоплений позволяет не только увеличить размеры этих накоплений, но и оптимизировать структуру инвестиционного портфеля для данного поколения пенсионеров в соответствии с действующими пруденциальными нормами, направленными на снижение финансовых рисков при их инвестировании.

Указанных средств будет достаточно для обеспечения полного покрытия остаточного дефицита пенсионной системы при повышении коэффициента замещения до 40% к 2028 г. Кроме того, сопоставление объемов остаточного дефицита с возможностями его финансирования на более коротких, пятилетних интервалах показывает принципиальную возможность постепенной реализации государственных долей в крупнейших компаниях с учетом ограничений по сохранению в руках государства пакетов акций компаний, имеющих стратегическое значение. Более подробные результаты этого анализа приведены в упоминавшейся выше статье².

Использование федерального имущества для рекапитализации пенсионной системы потребует внесения изменений в систему управления пенсионными накоплениями. Скорее всего, федеральные активы на нужды пенсионной системы придется обособить от остальных пенсионных накоплений в отдельном фонде. Все средства этого фонда будут распределяться по накопительным счетам будущих и нынешних пенсионеров. Поскольку потребности в финансировании пенсионных выплат на практике не смогут в точности совпадать по времени с реальным графиком приватизации, для покрытия разрывов ликвидности должна быть предусмотрена возможность эмиссии производных ценных бумаг,

обеспеченных активами фонда. В этот же фонд могут передаваться и федеральные ценные бумаги, эмитированные для обеспечения остаточного дефицита пенсионной системы.

Несмотря на то, что рассмотренные механизмы в целом соответствуют принципам существующей системы пенсионного страхования, их реализация потребует внесения значительных изменений в пенсионное законодательство. Они затронут порядок уплаты страховых взносов, ведение персонализированного учета, систему управления пенсионными накоплениями, а также условия и порядок назначения и выплаты пенсий. Эти изменения достаточно серьезны, и можно говорить о том, что принятие политического решения о постепенном повышении средней трудовой пенсии до 40% от средней заработной платы фактически будет равносильно началу второго этапа пенсионной реформы.

Следует особо подчеркнуть, что данные выводы справедливы лишь в случае реализации инерционного демографического прогноза. Если реализуется оптимистический демографический прогноз, перечисленных источников финансирования пенсий будет недостаточно для достижения коэффициента замещения 40% в обозримой перспективе. Согласно нашим оценкам, для решения этой задачи при реализации оптимистического демографического прогноза потребуется применить все вышеназванные источники повышения пенсий в сочетании с директивным повышением общеустановленного пенсионного возраста до уровня примерно 68 лет для мужчин и женщин к началу 2030-х годов. В данном сценарии эта мера является социально оправданной. Она отражает существенное снижение смертности взрослого населения и увеличение продолжительности жизни российских пенсионеров до уровня, характерного для многих развитых стран, большинство из которых тоже вынуждено увеличивать возраст выхода на пенсию.

7.3. Демографический вызов социальной политике: уход за пожилыми

Пенсионное обеспечение пожилых людей – не единственная социальная проблема, связанная с демографическим старением и другими социально-демографическими изменениями

(нуклеаризация семьи, малодетность, увеличение продолжительности жизни и разрыв в продолжительности жизни мужчин и женщин, а также своеобразная «эмансипация» представителей старших поколений, выражающаяся в их растущей склонности к самостоятельности). Одна из особенностей образа жизни в современных развитых странах – высокая доля пожилых людей, живущих одиноко. Если в менее развитых странах домохозяйства, состоящие из одиноко живущего пожилого человека (старше 60 лет), составляют 7% всех домохозяйств, то в развитых странах – 25%.

Соответственно, в развитых странах все большую актуальность приобретает вопрос о том, как обеспечивать уход за престарелыми людьми, которым требуется помощь. Возникает потребность в домах престарелых и других специализированных учреждениях для людей преклонного возраста, не способных самостоятельно вести хозяйство или нуждающихся в медицинском обслуживании. Все это также становится причиной роста социальных расходов и ставит вопрос о сбалансированной политике, направленной как на повышение самостоятельности пожилых, так и на оказание социальных услуг тем, кто в них нуждается, равно как и на поощрение участия членов семьи в уходе за старшим поколением.

Все эти проблемы не обошли стороной и Россию. В настоящее время в России, по данным обследования РиДМиЖ, каждый третий пенсионер живет в домохозяйстве, состоящем только из одного человека – его самого. Это очень большая социальная группа, экономическое и социальное положение которой вызывают тревогу и озабоченность в обществе.

Одинокими они стали по разным причинам. Каждый пятый из них вдовий, больше половины (59%) – разведенные, 14% – никогда не имели постоянных партнеров. У шестой части одиноких пенсионеров нет детей. Наконец, лишь 6% из них имеет постоянных партнеров (но проживающих отдельно).

Одиночество усиливается с возрастом: если в 60-64 года одиноким оказывается лишь каждый четвертый пенсионер, к 65-69 годам – каждый третий, то к 75-80 годам свыше половины всех пенсионеров становятся одинокими (табл. 7.2). Именно поэтому в ближайшие десятилетия одиноких пенсионеров станет больше: Россию ожидает увеличение не только доли лиц пенсионного возраста, но и тех из них, которые находятся в возрастах 75 лет и старше.

Одинокая старость имеет явно выраженное женское лицо: 86% от общего числа одиноких пенсионеров – женщины. Во многом это

обусловлено катастрофическим разрывом в продолжительности жизни мужчин и женщин в России, ведущим к высоким значениям вдовства. Кроме того, после развода пожилые женщины – из-за их численного превосходства – как правило, не могут найти себе нового партнера, в то время как овдовевшие или разведенные мужчины часто вступают в новые партнерские и брачные отношения или начинают жить в одном домохозяйстве с детьми. В результате, лишь четверть мужчин и более половины женщин в момент выхода на пенсию не имеют партнера в домохозяйстве. К 70 годам свыше $\frac{3}{4}$ пенсионеров уже не состоит в зарегистрированном браке, в то время как среди мужчин этот показатель не достигает и трети.

В наиболее тяжелом положении оказываются одиноко проживающие пенсионеры, у которых нет ни партнера, ни детей. Учитывая, что бездетными в России по-прежнему остаются относительно немногие, доля тех, у кого нет ни детей, ни партнеров (даже отдельно проживающих) не очень высока. В 2004-2007 гг., согласно обследованиям РиДМиЖ, таких абсолютно одиноких в демографическом смысле пожилых людей было около 17-19% среди пенсионеров-одиночек и 5-6% среди всех пенсионеров. Увеличение этого показателя с возрастом также отражает раннюю смертность: 70-80-летние матери могут пережить уже не только мужей, но и собственных детей (особенно, сыновей).

Одинокое пенсионеры представляют собой группу, в которой концентрируются различные социальные и экономические риски. Прежде всего, состояние здоровья одиноких пенсионеров намного хуже, чем не одиноких: почти четверть одиноких пенсионеров страдают заболеваниями, ограничивающими трудоспособность, а в возрасте 75-79 лет каждый третий страдает такого рода серьезными заболеваниями (табл. 7.2). Почти трети пенсионеров назначена степень инвалидности, а в старших возрастах доля одиноких пенсионеров без детей и партнера, имеющих инвалидность, достигает 42%.

Вследствие плохого здоровья одинокое пенсионеры отличаются меньшей экономической активностью, чем пенсионеры, живущие в семье: свыше 80% одиноких пенсионеров не работали, а после 70 лет единицы среди одиноких пенсионеров заняты на рынке труда. Соответственно, основным источником доходов этих людей становится пенсия, выплачиваемая из Пенсионного фонда.

В самых пожилых возрастах даже обслуживание самого себя становится серьезной пробле-

Таблица 7.2. Доля одиноких пенсионеров среди всех пенсионеров и некоторые характеристики одиноких пенсионеров в каждой возрастной группе, первая волна РИДМЖ, 2004 г., %

Возраст	Одинокие среди всех пенсионеров, %	Среди одиноких пенсионеров, %:			
		не работают	страдают заболеваниями, ограничивающими трудоспособность	не имеют детей и партнеров	нуждаются в регулярной помощи других людей ⁺
18-19	-	-	-	-	-
20-24	**	**	**	**	**
25-29	**	**	**	**	**
30-34	**	**	**	**	**
35-39	**	**	**	**	**
40-44	**	**	**	**	**
45-49	15,7	81,3	50,0	12,5	0,0
50-54	12,3	58,3	27,8	16,7	5,6
55-59	20,8	56,1	8,9	10,6	1,6
60-64	31,6	79,8	18,8	16,4	1,9
65-69	35,2	86,9	16,5	12,8	3,7
70-74	41,7	95,0	24,0	13,4	5,7
75-79	53,2	98,7	34,9	17,9	14,0
Итого 18-79	33,2	86,2	22,9	14,7	6,0

Примечания:

1 - "-" отсутствуют наблюдения

2 - "***" малое число наблюдений

3 - "+" респондент нуждается в регулярной помощи при приеме пищи и выполнении гигиенических процедур

мой. В 2004-2007 гг. около 5-6% одиноких пенсионеров нуждались в регулярной помощи других людей при выполнении гигиенических процедур, причем в возрасте старше 75 лет потребность в такой помощи испытывал уже каждый восьмой-десятый (табл. 7.2).

При отсутствии ближайших родственников или в случае их проживания на большом расстоянии от пенсионера проблема ухода за пожилыми людьми становится особенно драматичной, ведь средств на оплату услуг социального обслуживания у одиноких пенсионеров часто нет. По данным РИДМЖ, менее 3% одиноких пенсионеров пользовались помощью представителей государственных учреждений (профессиональных сиделок, медсестер, социальных работников) и всего один человек обратился к услугам представителей частной или благотворительной организации. Среди одиноких пенсионеров, не имеющих ни детей, ни партнеров, помощь от профессиональных организаций не получал никто. Поэтому, в основном, помощь в уходе одинокие пенсионеры получают от родственников, друзей, соседей и

прочих людей, для которых оказание такого рода помощи не является профессией. Но даже неформальную помощь на регулярной основе получали не более трети тех одиноких пенсионеров, которые, по их словам, в ней нуждались. Поэтому очевидно, что для оказания помощи одиноким пенсионерам, имеющим серьезные заболевания, должны разрабатываться специальные социальные программы.

Лишенные повседневного общения на работе, испытывающие дефицит семейных контактов, страдающие хроническими заболеваниями различной тяжести, одинокие пенсионеры представляют собой наиболее депривированную категорию пенсионеров, что не может не отражаться и на их психологическом состоянии (табл. 7.3). Ощущение одиночества свойственно четверти опрошенных респондентов, что превышало показатель для не одиноко проживающих пенсионеров в 3 раза по данным 2004 г. и почти в 4 раза – по данным 2007 г. Отдельно проживающие пенсионеры, по сравнению с пенсионерами, проживающими с кем-то (супругом/партнером,

детьми, внуками и пр.), острее чувствуют свое одиночество, дефицит общения и внимания со стороны других людей. Они в два раза чаще считают себя неудачниками и отвергнутыми обществом и людьми, ощущают страх, плачут. От 10 до 20% всех одиноких пенсионеров имеют психологическое состояние, близкое к критическому.

Таким образом, одинокие пенсионеры представляют собой группу повышенного риска –

и не только по причине их большей бедности. Происходящий в последние годы ускоренный рост базовых частей пенсии, которые выше для лиц старше 80 лет и инвалидов, постепенно улучшает их экономическую ситуацию. Но их повышенный и не удовлетворенный спрос на услуги социального обслуживания, их психологическая депривированность, которая не может быть преодолена даже очень большим увели-

Таблица 7.3. Субъективные оценки пенсионеров различных групп, первая волна
РиДМиЖ, 2004 г., %

Возраст	Ощущают себя одинокими+	Не хватает людей вокруг ++	Чувствуют себя отвергнутыми ++	Чувствуют себя неудачниками +	Ощущают страх+	Плачут+
Одинокие пенсионеры						
18-19	-	-	-	-	-	-
20-24	**	**	**	**	**	**
25-29	**	**	**	**	**	**
30-34	**	**	**	**	**	**
35-39	**	**	**	**	**	**
40-44	**	**	**	**	**	**
45-49	25,0	50,0	18,8	12,5	18,8	6,3
50-54	11,1	33,3	19,4	11,1	8,3	19,4
55-59	18,7	27,6	22,0	10,6	11,4	9,8
60-64	20,2	39,0	26,8	14,1	9,4	11,7
65-69	27,1	39,3	28,4	14,6	11,3	16,5
70-74	25,6	49,2	31,3	12,2	12,2	14,5
75-79	33,9	51,2	30,9	17,3	15,9	22,9
Итого 18-79	25,9	42,9	28,5	14,0	12,2	16,0
Не одинокие пенсионеры						
18-19	-	-	-	-	-	-
20-24	**	**	**	**	**	**
25-29	**	**	**	**	**	**
30-34	**	**	**	**	**	**
35-39	12,5	33,3	20,8	12,5	12,5	4,2
40-44	7,8	25,5	23,5	15,7	3,9	9,8
45-49	7,0	27,9	15,1	9,3	7,0	8,1
50-54	8,2	23,4	18,4	8,6	3,9	10,2
55-59	6,6	21,0	15,2	8,1	4,5	5,8
60-64	6,5	24,8	16,5	7,2	5,2	6,3
65-69	8,9	22,3	15,7	7,3	5,1	6,9
70-74	9,0	26,7	15,5	11,4	6,8	9,8
75-79	10,2	25,7	13,2	5,3	6,8	10,6
Итого 18-79	8,1	24,0	15,9	8,2	5,4	7,7

Примечания:

1 - "-" отсутствуют наблюдения

2 - "***" малое число наблюдений

3 - "+" - ответы «часто» и «почти постоянно» на прошлой неделе

4 - "++" - ответы «да, верно» и «более или менее верно».



чением пенсий, – вот основные составляющие проблемы. Одинокие чаще, чем другие пенсионеры, нуждаются в социально-медицинской, реабилитационной и социально-психологической помощи, но большая часть нуждающихся в такой помощи ее не получает.



Следовательно, одной из важнейших задач социальной политики в отношении пожилого населения в условиях старения должно стать развитие государственных и частных программ социального обслуживания пожилых, патроната и различных форм совместного проведения досуга пенсионерами - от центров временного пребывания до современных, хорошо оснащенных, домов престарелых. По сути дела главный демографический вызов социальным институтам в стареющем обществе – радикальная перестройка всей системы социальных отношений по уходу за пожилым населением, включая создание новых и эффективных институтов.

7.4. Демографический вызов социальной политике: уход за детьми и их воспитание

Рост рождаемости начала 2000-х гг. привел к увеличению числа детей дошкольного возраста. Число детей, посещающих дошкольные учреждения, возросло за 8 лет на 11%: с 4255 тыс. человек в 1999 г. до 4713 тыс. в 2006 г. Число же дошкольных образовательных учреждений продолжает сокращаться: с 53,9 тыс. в 1999 г. до 46,2 тыс. в 2006 г., то есть на 17% за этот же период. В 2006 г. на 1000 детей в возрасте от 1 до 6 лет приходилось 589 мест в дошкольных образовательных учреждениях. В сочетании с неравномерным распределением этих учреждений по регионам и муниципалитетам это привело к резкому – более чем в 6 раз – увеличению числа детей, стоящих на учете для определения в дошкольные учреждения, – со 192,9 тыс. человек в 1999 г. до 1237,9 тыс. в 2006 г. Очевидно, что при сохранении негативной динамики в числе дошкольных учреждений и по мере увеличения числа детей ситуация с обеспеченностью их местами в дошкольных учреждениях будет усугубляться.

Одновременно недостаточный уровень бюджетного финансирования системы дошкольных учреждений приводит к интенсивному старе-

нию их материально-технической базы, снижению уровня квалификации и старению кадров, что, в свою очередь, негативно отражается на качестве предоставляемых услуг³. Неудовлетворенность этим качеством, с одной стороны, и невозможность покрыть разнообразные затраты, связанные с пребыванием ребенка в таком учреждении, с другой, приводят к снижению охвата детей системой дошкольного воспитания в различных социально-экономических группах (в среднем охват детей 1-6 лет в 2006 г. несколько превысил 58%, но затем снова понизился).

В ближайшее десятилетие число детей дошкольного возраста будет расти намного быстрее, чем это было в последние годы (рис. 7.7). Если предположить, что тенденция к сокращению количества детских учреждений и мест в них сохранится, то при значительном увеличении числа детей в дошкольных возрастах («высокий» сценарий), большинство из них окажется вне системы дошкольного воспитания.

Вместе с тем, спрос на услуги дошкольных учреждений, измеряемый через число детей дошкольных возрастов, – величина очень переменчивая. Начиная с середины 2020-х годов, он опять начнет резко сокращаться. В условиях таких сильных колебаний имеет смысл развивать не только дошкольные учреждения, но шире – профессиональные (институциональные) услуги по уходу за детьми, включая как различные группы, так и услуги нянь, гувернеров и пр.

Кто ухаживает за детьми в ситуации, когда доля детей, стоящих на учете для определения в дошкольные образовательные учреждения, достигла уже 13% от числа детей в возрасте от 0 до 6 лет или 15% от числа детей 1-6 лет? По данным первой волны обследования РИДМиЖ, из всех домохозяйств с детьми до 14 лет (2824) 44% вообще не прибегают к какой бы то ни было внесемейной помощи, обходясь собственными силами. Институциональными услугами регулярно пользуются 35,5% домохозяйств с детьми до 14 лет. К услугам со стороны частных лиц, для которых уход за детьми не является профессией («непрофессионалов»)⁴, прибегают чаще, чем к услугам детских учреждений и специально подготовленных работников: 20,6% домохозяйств пользовались только услугами частных лиц, тогда как только институциональными – 18,2%; еще 17,3% пользовались и теми, и другими услугами.

Наиболее распространенным видом институциональных услуг, как по количеству учреждений, так и по числу детей в них, по-прежнему остаются детские сады, а также детские сады

комбинированного вида. Это подтверждают и статистические данные, и данные РидМиЖ. В то же время число детей, посещающих обычные детские сады, в последние годы сокращается, тогда как посещение детских садов с приоритетным направлением развития детей и центров развития ребенка, напротив, быстро растет (соответственно в 2,5 и в 5,6 раза за период с 1999 по 2006 г.). Налицо тенденция увеличения спроса на более индивидуальный подход к воспитанию и образованию детей, обеспечивающий лучшую – с точки зрения родителей – подготовку ребенка к школе, по сути, рост запросов на более высокое качество детских учреждений. Увеличение спроса сопровождается ростом предложения, однако, вероятнее всего, часть спроса на учреждения с индивидуальным подходом к воспитанию ребенка остается неудовлетворенной, так как число подобных учреждений по-прежнему мало и распределено крайне неравномерно. Реже всего домохозяйства, согласно РидМиЖ, обращаются к услугам профессиональной няни⁵ (1,1%)⁶ и групп по уходу за детьми, организованных родителями (0,3%).

Основными параметрами, определяющими вероятность того, что домохозяйство будет пользоваться институциональными услугами по уходу за детьми, выступают возраст, число детей и занятость женщины.

Услуги частных лиц, «непрофессионалов», среди которых, безусловно, преобладают родственники (и, прежде всего, бабушки), востребованы, пока ребенок не идет в школу. Домохозяйства с самыми маленькими детьми (до полутора лет) прибегают преимущественно к этому источнику помощи. Спрос на услуги по уходу за детьми растет в старших дошкольных возрастах, достигая максимума перед тем, как ребенок идет в школу (4-6 лет), и затем довольно резко снижаясь.

Занятые матери в целом пользуются помощью по уходу за детьми чаще, чем незанятые. При этом сельские домохозяйства, даже те, в которых женщина с детьми работает, реже пользуются дошкольными учреждениями. Если в городе институциональные услуги по уходу за детьми получает почти каждое второе домохозяйство с детьми до 14 лет и работающей матерью, то

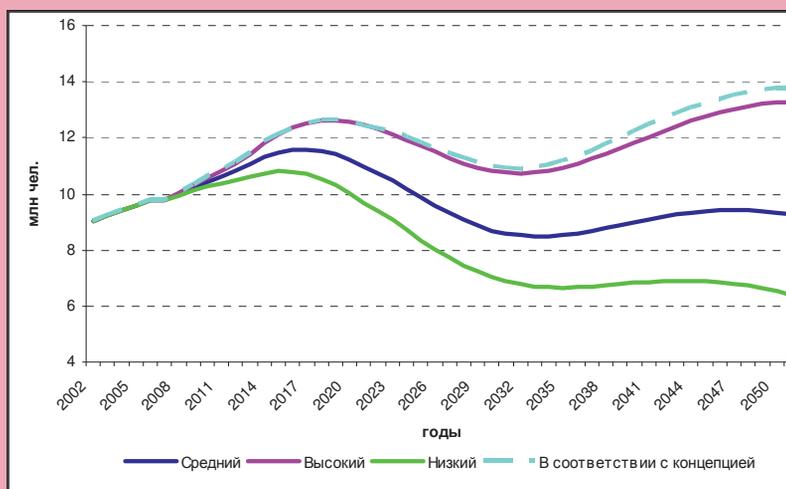


Рисунок 7.7. Число детей в возрасте от 0 до 6 лет по данным демографической статистики и различным прогнозным сценариям, млн. человек

на селе – лишь каждое третье. Однако большая распространенность сложных семей в сельской местности позволяет активнее привлекать к уходу за детьми других членов домохозяйства (рис. 7.8). Таким образом, в сельских семьях работающие женщины проблему недостатка времени на уход за ребенком решают за счет помощи от «непрофессионалов» (скорее всего, близких родственников) чаще, чем в городских.

Образование матери и доходы домохозяйства в большей степени определяют не столько то, будет ли ребенок посещать дошкольное учреждение, сколько то, каков будет ассортимент институциональных услуг по уходу за этим ребенком. Спрос на инновационные институциональные услуги, помощь со стороны профессиональных работников по воспитанию и образованию детей заметно выше со стороны наиболее образованных родителей. И в этом проявляется их стремление раньше начать развитие ребенка, обеспечить его более качественную подготовку к школе.

Интенсивнее других потребляют институциональные услуги занятые женщины с высшим образованием. В этой группе концентрируется как стремление к более качественному дошкольному воспитанию детей, так и недостаток времени на уход за ними дома. Однако именно в этой группе – максимальная доля женщин, чьи дети получают помощь как от учреждений, так и от непрофессионалов. Такая ситуация является следствием барьера в доступности многих институциональных услуг по уходу за детьми,

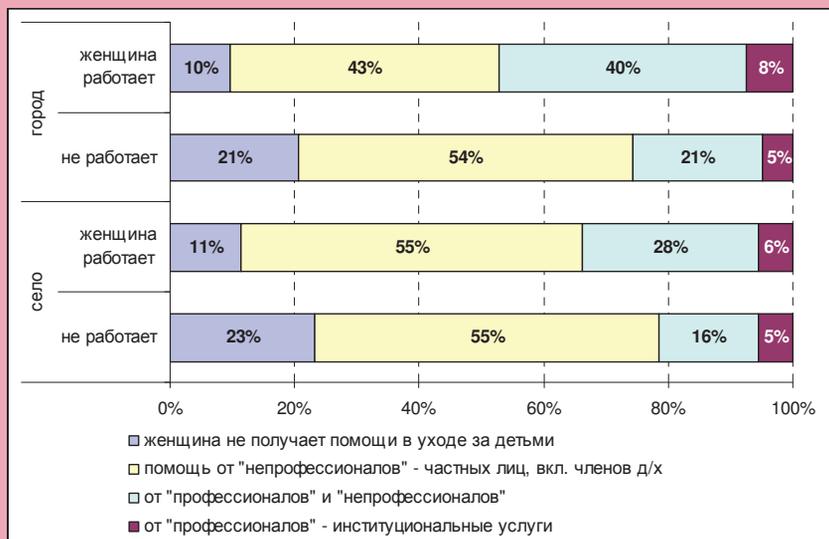


Рисунок 7.8. Распределение женщин с детьми до 14 лет по видам получаемой ими помощи по уходу за детьми (в том числе от членов домохозяйства) в зависимости от типа поселения и статуса занятости женщины

связанного с часами работы этих учреждений. Кто-то должен отводить ребенка в развивающий центр, кружки, секции и забирать его оттуда. Именно здесь – потенциал роста спроса на альтернативные услуги по уходу за детьми: услуги профессиональных нянь, гувернанток и пр.

Наконец, несмотря на то, что барьеры, связанные со стоимостью услуг по уходу за детьми, действительно не оказывают драматического влияния на возможность получения каких-нибудь услуг, возможность потребления более разнообразных и более качественных услуг в полной мере доступна лишь наиболее обеспеченным семьям⁷ (рис. 7.9). При этом более качественное воспитание и образование детей им обходится относительно дешевле, чем семьям с низким доходом.

Подводя итоги, отметим, что определяющий фактор

благополучия большинства российских семей с детьми – размер трудовых доходов родителей⁸. В то же время, рождение детей в той или иной степени приводит к перерыву в работе матери и получению ею трудового дохода. Следовательно, успех политики, направленной на снижение бедности семей с детьми и повышение рождаемости, будет во многом определяться тем, насколько удастся преодолеть существующий конфликт между женской занятостью и рождением ребенка⁹. Межстрановые сравнения показывают, что в преодолении этого конфликта наиболее эффективна та политика, которая предоставляет гарантии получения институциональных услуг по уходу за детьми независимо от материальной обеспеченности женщины и возраста ребенка¹⁰.

В России рынок услуг по уходу за детьми остается недостаточно развитым. Предоставляемые услуги слабо дифференцированы. Для некоторых слоев остаются недоступными даже услуги детских садов,

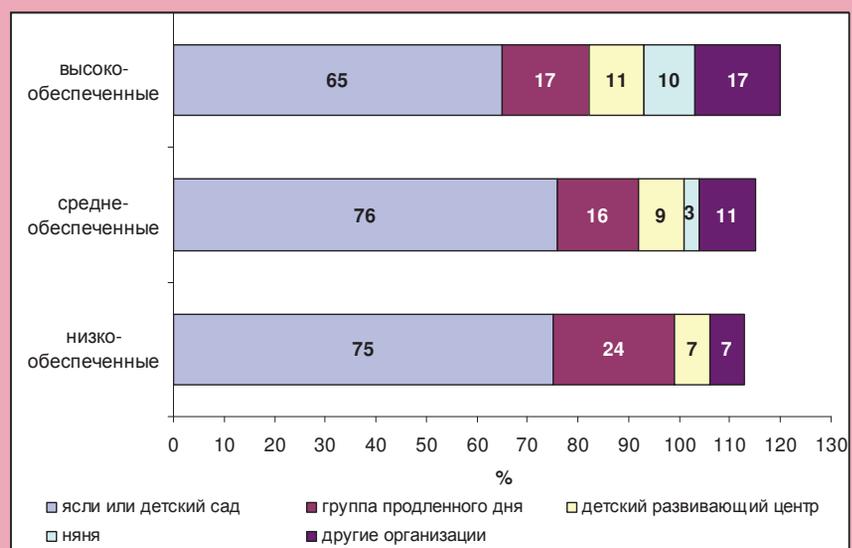


Рисунок 7.9. Зависимость потребления разных видов институциональных услуг по уходу за детьми от уровня материально-имущественной обеспеченности домохозяйства, % от ответивших (допускалось несколько ответов)

Источник: данные РидМиЖ, 2004 г.

а условия предоставления услуг не всегда соответствуют потребностям (время работы учреждений, стоимость, качество услуг).

Неразвитость рынка социальных услуг приводит к негативным последствиям, не касающимся непосредственно удовлетворенности потребителей, уже пользующихся этими услугами. В частности, от того, как женщина оценивает свои возможности воспользоваться услугами дошкольных учреждений, и, соответственно, связанные с этим ее перспективы вернуться на рынок труда, зависит ее решение о рождении будущего ребенка (второго и последующих). Стимулирование рождаемости материальными мерами без развития рынка услуг по уходу за детьми может, с одной стороны, дать отдачу лишь в краткосрочной перспективе, а с другой, привести к оттоку женщин – молодых матерей или бабушек предпенсионных возрастов – с рынка труда.

Остается добавить, что семья не в состоянии компенсировать существующие пробелы в государственной политике и слабое развитие рынка социальных услуг. Следствием этого является рост числа безнадзорных детей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и, в конечном итоге, социального сиротства. Более того, стимулирование рождаемости отнюдь не всегда означает рост ответственного родительства, особенно когда упор делается на материальных стимулах. Вот почему рост социального сиротства в России – осязаемая реальность последних лет и угроза будущему социальному развитию страны.

* * * * *

- Вне зависимости от того, по какому сценарию будут происходить изменения в демографии, доля населения трудоспособных возрастов в общей численности населения будет сокра-

Вставка 7.3. Социальные расходы на поддержку семьи и детей в странах ОЭСР

В 2003 г. в целом по 24 странам ОЭСР, по которым имеются данные*, социальные пособия и выплаты семьям (без учета расходов на поддержание здоровья и определенного стандарта жилищных условий, также оказывающих значительную поддержку семьям) составили 2,4% от ВВП: 1,3% ВВП – денежные выплаты (детские пособия, которые в некоторых странах зависят от возраста ребенка и доход семьи; выплаты и пособия во время родительского отпуска по уходу за детьми, одиноким родителям и на общественные формы воспитания и ухода за ребенком, выплачиваемые родителям); 0,9% ВВП – услуги (прямое финансирование и субсидирование услуг по уходу за детьми и дошкольному образованию и некоторых других услуг, предоставляемых семьям); 0,2% ВВП – налоговые льготы (исключение детских пособий из налогооблагаемой базы, освобождение от уплаты по «детским» кредитам и т.п.).

Денежные выплаты – преобладающая форма оказания поддержки семье в Ирландии (86%), Новой Зеландии (83), Австрии (81), Австралии (78), Канаде (77), Великобритании (66), Словакии (56), Чехии (55), Бельгии, Финляндии и Норвегии (по 54%). В Германии, Франции, Нидерландах, Испании и Мексике они составили в 2003 году от 30% до 40% от общей суммы предоставленной социальной помощи семьям, в Японии – около 25%, а в США – чуть более 6%.

Оплата услуг служит основной формой социальной поддержки семьи в Южной Корее (100%), Мексике (69), Дании (59), Испании (58), Швеции (55), Исландии и Италии (по 53%). А в Австрии, Новой Зеландии, Канаде и Ирландии в такой форме предоставляется лишь от 10% до 20% оказываемой семьям помощи.

Налоговые льготы особое значение имеют в США (49%), Японии (39%) и Германии (34%). В Новой Зеландии, Австрии, Южной Корее, Мексике, Дании, Швеции, Исландии, Италии и Финляндии значение такой формы предоставления социальной поддержки семье близко к нулю.

Важная роль в поддержке семьи отводится общественным расходам на воспитание детей младшего возраста (в яслях, центрах и семьях дневного пребывания для детей в возрасте до 3 лет) и дошкольное образование (в детских садах и центрах дневного пребывания для детей в возрасте от 3 до 6 лет). Эти расходы могут осуществляться в виде денежных выплат, оплаты услуг или налоговых льгот. В среднем по ОЭСР величина этих расходов в 2003 г. составила около 0,7% ВВП, варьируясь от 0,1% в Южной Корее до 1,8 в Исландии. На воспитание детей младшего возраста относительно



больше средств расходуется в Исландии (1,2% ВВП), Финляндии и Дании (по 1%), а на дошкольное образование – в Венгрии (0,8%), Франции, Дании и Мексике (по 0,7%).

Если общественные расходы на воспитание детей младшего возраста (до 3 лет) отнести к общему числу детей этого возраста, получится, что на одного ребенка в среднем за 2003 г. было затрачено от 144 долларов ППС в Южной Корее до 8009 в Дании. А расходы на дошкольное воспитание в расчете на одного ребенка, охваченного этими формами образования, составили от 2069 долларов в Мексике до 7755 в США.

Социально финансируемые общественные формы воспитания детей младшего возраста (до 3 лет) больше распространены, в таких странах как Дания, Франция, Финляндия, Исландия, Норвегия и Швеция, где на них затрачивается гораздо больше средств, чем в других странах ОЭСР. Более низкие расходы на эти цели типичны для стран Южной Европы, где преобладает домашнее воспитание детей младшего возраста, а широкое применение общественных форм воспитания и образования практикуется, в основном, начиная с 3 лет. Общественные расходы на воспитание детей младшего возраста обычно ниже там, где преобладают частные формы воспитания и ухода за детьми. А в таких странах, как Южная Корея и Япония, основную роль в финансировании и дошкольного образования играют расходы частных домохозяйств (то есть самих семей).

Общественные формы воспитания и образования обеспечивают определенные стандарты развития детей и позволяют родителям, прежде всего матерям, активнее выступать на рынке труда и в других сферах социальной жизни общества.

Источники: Organization for Economic Co-Operation and Development – www.oecd.org
OECD Social and Welfare Statistics - www.oecd.org/statistics/social.
Social Expenditure Database - <http://www.sourceoecd.org/database/social/expenditure>
OECD Family Database - www.oecd.org/els/social/family/database

Е.М. Щербакова

* Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Словакия, США, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция, Япония.

собное население - возрастать. Но структура иждивенческой нагрузки различна при различных сценариях: в инерционном сценарии она повышается в основном за счет пожилого населения, в то время как число детей имеет тенденцию к снижению. В оптимистическом же прогнозе иждивенческая нагрузка возрастает значительно быстрее, чем в инерционном, и происходит это как за счет роста числа детей, так и за счет более быстрого роста числа лиц пенсионного возраста. Различия между двумя прогнозами оказывают существенное влияние на потенциальную структуру дополнительных социальных расходов.

- Хотя повышение рождаемости, улучшение здоровья и снижение смертности в долгосрочной перспективе несомненно оказывают благоприятное влияние на экономический рост, они представляют собой самостоятельные цели, достижение которых в краткосрочной и средне-

срочной перспективе может вступать в конкуренцию с целями ускорения экономического роста.

- В социальных расходах государства наибольшую долю составляют расходы на пенсионную систему, и в стареющем обществе эти расходы будут только возрастать. При реализации оптимистического варианта демографического прогноза общее увеличение пенсионных расходов и расходов на здравоохранение и образование может составить 8-10% ВВП, что заметно превышает возможности российской экономики. Его результатом может стать дестабилизация бюджетной системы, неоправданный рост налогового бремени и, в конечном счете, снижение конкурентоспособности российской экономики и замедление экономического роста.

- Основная долгосрочная проблема российской пенсионной системы состоит не в том,

чтобы обеспечить ее бездефицитность. Пенсионные формулы, определяющие в настоящее время величину и порядок индексации страховой и базовой частей трудовой пенсии, позволяют поддерживать финансовую устойчивость пенсионной системы при сохранении существующих принципов формирования ее доходов. Но платой за эту устойчивость становится дальнейшее снижение коэффициента замещения, исчисляемого как соотношение средней трудовой пенсии и средней заработной платы. Без существенной модернизации пенсионной системы решить вопрос о поддержании качества жизни пожилого населения и одновременно создать стимулы для работающего населения страны невозможно.

- Ни одна из финансовых схем пенсионного обеспечения не может решить вопрос о беспомощности и одиночестве в старости. Одиноким пенсионеры представляют собой группу повышенного риска – и не только по причине их большей бедности. Повышенный и неудовлетворенный спрос на услуги социального обслуживания, их психологическая депривированность, которая не может быть преодолена даже очень большим увеличением пенсий, – вот основные составляющие проблемы. Одной из важнейших задач социальной политики в отношении пожилого населения в условиях старения должно стать развитие государственных и частных программ

социального обслуживания пожилых, патроната и различных форм совместного проведения досуга пенсионерами от центров временного пребывания до современных, хорошо оснащенных, домов престарелых. По сути дела главный демографический вызов социальным институтам в стареющем обществе – радикальная перестройка всей системы социальных отношений по уходу за пожилым населением, включая создание новых и эффективных институтов.

- Рынок услуг по уходу за детьми в России также остается недостаточно развитым. Предлагаемые услуги слабо дифференцированы. Для некоторых слоев остаются недоступными даже услуги детских садов, а условия предоставления услуг не всегда соответствуют потребностям. Семья не в состоянии компенсировать существующие пробелы в государственной политике и слабое развитие рынка социальных услуг. Следствием этого является рост числа безнадзорных детей, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и, в конечном итоге, социального сиротства. Более того, стимулирование рождаемости отнюдь не всегда означает рост ответственного родительства, особенно когда упор делается на материальные стимулы. Вот почему рост социального сиротства в России – осязаемая реальность последних лет и угроза будущему социальному развитию страны.

¹ Здесь и далее используются результаты совместного исследовательского проекта ЦСР и Института экономики переходного периода, опубликованные в журнале «Экономическая политика» № 3, июнь 2008 г. (М. Дмитриев, С. Дробышевский, Л. Михайлов, Т. Омельчук, Л. Сычева. Можно ли повысить пенсии до 40% заработной платы?).

² М. Дмитриев, С. Дробышевский, Л. Михайлов, Т. Омельчук, Л. Сычева. Можно ли повысить пенсии до 40% заработной платы? «Экономическая политика» № 3, июнь 2008 г.

³ Савицкая Е.В. Детское дошкольное образование: экономический аспект. Информационный бюллетень. – М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

⁴ Услуги частных лиц включают здесь помощь в уходе за детьми от лиц, не проживающих в домохозяйстве респондента, для которых эта деятельность не является профессией. Помощь от членов домохозяйства (партнера, самих детей, других членов домохозяйства) в составе услуг «непрофессионалов» не учитывалась.

⁵ Здесь и далее, следуя логике вопросника, мы включаем нянь в состав институциональных услуг, хотя стоит отметить, что в России институт профессиональных нянь (тех, для кого работа няней – это форма основной занятости) еще не сложился. И дело не только в том, что в России нельзя обучиться на няню, как это, например, практикуется в Великобритании. Но не разработано ни регламентов или стандартов оказания услуг няни, ни каких-то форм лицензирования или регистрации этой деятельности. Организации, предлагающие услуги нянь, существуют пока также только в мегаполисах. Поэтому большинство российских нянь – это неформальные работники, в роли которых часто выступают соседи или знакомые. Но, поскольку в выборку попало всего 32 «профессиональные» няни, их присутствие не окажет значительного влияния на дальнейший анализ.

⁶ По данным исследования ГУ-ВШЭ, проведенного на основе данных опроса ФОМ 2004 г., услугами нянь и гувернеров пользовались около 4% российских семей [Савицкая Е.В. Детское дошкольное образование: экономический аспект. Информационный бюллетень. – М.: ГУ-ВШЭ, 2005.]. Понятно, что в современных российских условиях няни детей – это пока преимущественно дальние родственники, соседи и знакомые, которые в обследовании РидМиЖ учитывались в составе услуг, оказываемых частными лицами-непрофессионалами.

⁷ Основанием для выделения групп по материально-имущественному положению послужили данные о величине среднедушевых доходов домохозяйства за год (скорректированной на межрегиональные различия в стоимости жизни), а также информация об имущественной обеспеченности домохозяйства. Соотношение между тремя указанными группами в выборочной совокупности составило примерно 20:70:10. При интерпретации результатов важно иметь в виду, что по-настоящему богатые категории населения в массовые опросы не попадают, поэтому группа высокообеспеченных по нашему критерию домохозяйств соответствует в стратификационной шкале российского населения, скорее, позиции «выше среднего».

⁸ Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Коллективная монография / Рук. Л.Н. Овчарова; Независимый институт социальной политики. М.: ГУ-ВШЭ, 2005.

⁹ Esping-Andersen G. (ed.) (2002). Why We Need a New Welfare State? N.Y.: Oxford University Press.

¹⁰ Neyer G. (2003). Family Policies and Low Fertility in Western Europe // MPIDR Working Paper, WP 2003-021, July. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research. P. 32.