

Кто заплатит за будущее?

6 апреля в рамках XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества состоялась панельная дискуссия «Новая социальная политика», участие в которой приняли эксперты ВШЭ, занятые в обновлении «Стратегии-2020».

Встреча собрала руководителей и участников разных экспертных групп «Стратегии-2020». Ректор ВШЭ Ярослав Кузьминов, напомнив о работе, ведущейся его коллегами, отметил, что их усилия и наработки уже сейчас можно использовать для определения «общих контуров одной из макрополитик — социальной политики». «Россия — это социальное государство, — сказал он. — Огромная доля расходов нашего бюджета — это текущие социальные обязательства. При этом, несмотря на большие усилия и успехи в повышении качества этих обязательств, общий уровень этих социальных благ все-таки очень серьезно отстает от того, что люди считают для себя приемлемым».

Но, обсуждая новые направления социальной политики, эксперты вынуждены оглядываться на две «красные зоны»: недопустимость, с одной стороны, инфляционного финансирования социальной сферы в угоду популизму, а с другой — невозможность резкой реструктуризации и ограничения социальных обязательств, на которое не пошло бы даже самое «правое» российское правительство.

Новая социальная политика, по мнению Ярослава Кузьминова, «должна учитывать появление значительной группы среднего класса и исходить из того, что у среднего класса есть собственные проблемы». «Существуют разные определения среднего класса, — сказал ректор ВШЭ, — но мне лично нравится такое определение: это люди, которые могут выбирать работу, обладая для этого достаточным образовательным потенциалом, и могут выбирать потребление, обладая для этого достаточными доходами. Они могут выбирать соотношение между текущими расходами и сбережениями, потому что у них появляется что сберегать, и они начинают рационально вести себя в отношении собственных финансов».

Размер среднего класса в России за последние десять лет существенно вырос и, по разным оценкам, составляет от 15% до 30% населения. И этот рост, как ни странно, порождает проблемы, которые «требуют от общества не менее серьезной концентрации усилий, чем те усилия, которые употребляли по отношению к самым бедным слоям населения».

Ключевым вызовом предстоящего десятилетия Ярославу Кузьминову представляется рост уровня образования и, как следствие, социальных ожиданий и запросов тех, кто это образование получает. Уже сейчас среди российских граждан в возрасте 25-35 лет доля населения с высшим образованием составляет 57%. Это один из самых высоких показателей в мире, на 15 процентных пунктов превышающий аналогичный показатель в США. 87-91% семей предпочитают высшее образование для детей, 66% граждан готовы за него платить. При этом начальное и среднее профессиональное образование в глазах населения представляет «социальный тупик».

«На мой взгляд, ни одна политическая сила в России — от левых до самых правых — не сможет взять на себя ответственность за сокращение приема на программы высшего образования, пока народ делает такой однозначный выбор в его пользу, — продолжил Ярослав Кузьминов. — Поэтому надо научиться не просто жить, приспособившись к навесу высшего образования над нашим рынком труда. Мы обязаны использовать новую образовательную структуру общества как ресурс развития России в наступающем десятилетии».

Помимо повышения качества высшего образования Ярослав Кузьминов предлагает задуматься о создании «массового прикладного бакалавриата». Идея заключается в следующем: после двух лет обучения студент может выбрать, продолжать ли ему обучение в вузе или, отучившись еще год на прикладном направлении, получить конкретную квалификацию и уйти на работу. При этом те, кто по прошествии времени захочет вернуться в вуз и продолжить академическую карьеру, смогут это сделать.

Резкий сдвиг в образовательном поведении предъявляет новые требования к рынку труда. Работники нового поколения ищут креативную, интересную работу, связанную с коммуникациями. Они готовы к частой смене места работы. При этом важнейшей характеристикой выбора работы, как показывают исследования, является даже не зарплата, а социальный статус работника. В то же время свободные рабочие места в среде «офисного планктона», в торговых компаниях, в бюджетной сфере исчерпываются. «Мы столкнемся с серьезнейшим вызовом: люди не смогут найти работу сообразно своим уже серьезно адаптировавшимся требованиям, — предупреждает Ярослав Кузьминов. — Уже сегодня от 20% до 30% людей с высшим образованием заявляют, что их профессиональные навыки очень серьезно недоиспользуются — фактически они занимаются работой, не требующей высшего образования». Предполагается, к 2020 году доля таких «социально неудовлетворенных» составит 10% трудоспособного населения, а в крупных городах эта цифра будет в два раза больше.

Возможные решения Ярослав Кузьминов видит в следующем. Во-первых, в области регулирования рынка труда нужно продолжить политику стимулирования создания новых рабочих мест, радикально изменив требования к их качеству. Неправильно считать, что привлекательные рабочие места можно получить только в сфере услуг — «современное материальное производство может также предоставить значительное количество таких рабочих мест, если его организовать на основе передовых технологий». Во-вторых, необходимо формировать инфраструктуру не только для стартов новых предпринимательских проектов, но и для проектов фрилансеров. На поддержку стартапов фрилансеров стоит распространить и систему венчурного финансирования.

Другое направление работы заключается в изменении миграционной политики. От защиты рынка труда нужно перейти к его развитию, а от правоохранительной политики в отношении мигрантов — к стимулированию трудовой и образовательной миграции, считает ректор ВШЭ.

Важнейшей задачей является упорядочение платного сектора образования, здравоохранения и других социальных услуг. «Этой темы часто боятся касаться, сразу начинается разговор о замене бесплатных услуг платными, — отметил Ярослав Кузьминов. — Такой замены, конечно, быть не должно. А вот замена крайне несправедливого и в огромной степени теневого рынка рынком прозрачным и регулируемым — вещь абсолютно реальная». Применительно к здравоохранению речь идет о варианте «соплатежей граждан», который де-факто будет отвечать тем отношениям, которые уже сложились в этой сфере. По словам Ярослава Кузьминова, можно попытаться стимулировать доступность такого «платного» здравоохранения для более широких групп населения. Одновременно новые инструменты охраны здоровья должны появиться в других секторах — туризме, массовом спорте, сфере досуга, связанной с физической активностью. «Государство должно субсидировать не только создание такой инфраструктуры, как это часто делается за бюджетные деньги — оно должно субсидировать собственно предоставление таких сервисов», — полагает ректор ВШЭ.

Что же касается новой пенсионной системы, то, по мнению Ярослава Кузьмина, нынешний средний класс «в силу характера своего труда готов работать не до 55–60 лет, а значительно дольше». Это создает основу для постепенного повышения пенсионного возраста до уровня развитых стран и, что более важно, для создания добровольного пенсионного страхования и частных пенсионных фондов. Другое дело, что государство должно выступить гарантом устойчивости новых пенсионных схем. «Сейчас таких сигналов нет, и поэтому частные пенсионные фонды живут в таком маргинальном секторе, — признал Ярослав Кузьмин. — Если мы не создадим институтов по типу частных пенсионных фондов, наша экономика по-прежнему будет лишена собственных инвестиционных источников, собственных «длинных» денег».

Первый проректор НИУ ВШЭ Лев Яковсон призвал коллег по экспертному сообществу решительнее переходить от разговоров по поводу «хотения» к «анализу реальных тенденций в области социальных взаимодействий». «Тут, наверно, многие знают, что в отношении, например, пенсионной системы, я «экстремист», — сказал Лев Яковсон. — Я считаю, что мы создали абсолютно вредную систему, которая нас самих «связала». И мы все думаем, как ее подправить. Почему? Потому что она ориентирована на некое поведение работающих людей, к которому эти люди не готовы. То же самое в здравоохранении. Опять мы крутимся вокруг темы «платить — не платить», притом что наиболее активная часть общества этот вопрос уже решила — решила мимо государства и мимо тех рамок, которые государство устанавливает для развития системы здравоохранения».

По мнению Льва Яковсона, российское общество настолько сегментировано, что, прежде чем определиться с выбором конкретной социальной политики, нужно понять, с какими социальными группами государству придется иметь дело. «Например, пенсионеры — нет такой социальной группы! — полагает Лев Яковсон. — Одно дело, когда мы видим пожилого человека, продолжающего работать и зарабатывать. Другое дело — беспомощная старушка, которой нужен уход и лекарства. Они принадлежат к совершенно разным социальным группам. Так вот социальная политика есть взаимоотношение государства с этими разными группами, с их способами действий, с их активностью, с их ожиданиями. К сожалению, те решения, что мы предлагаем, очень редко пересекаются с такой постановкой вопроса».

К ситуации на рынке труда вернул дискуссию директор Центра трудовых исследований (ЦеТИ) НИУ ВШЭ Владимир Гимпельсон. «Мы не можем игнорировать тот факт, что многое из того, что у нас в социальной сфере происходит, так или иначе генерируется рынком труда, — отметил он. — Что рынок труда делает? Он, по сути, транслирует экономические результаты в благосостояние людей, в доходы. От него во многом зависит уровень неравенства и бедности. В этом смысле рынок труда является промежуточным механизмом между макроэкономикой, экономикой в целом и социальной политикой».

По словам Владимира Гимпельсона, в России за двадцать лет была создана «институциональная конструкция», с одной стороны, не похожая на то, что есть в большинстве развитых стран, а с другой — имеющая «все те институты, которые есть в любой другой европейской стране». «Этот рынок труда, когда мы смотрим на его функционирование, показывает для внешнего наблюдателя очень хорошие результаты, — сказал Владимир Гимпельсон. — Это очень удобно для правительства, которое может отчитаться: “Смотрите, какая у нас невысокая безработица”».

Однако наиболее серьезные проблемы скрываются не в безработице, а в разбалансированной структуре занятости: в экономике преобладают сектора, которым не нужно столько людей с высшим образованием, сколько сейчас выпускают вузы. Иными словами, всеобщее высшее образование, востребованное населением, оказывается не востребовано экономикой страны. Другое измерение проблемы — деформализация рынка труда, сокращение доли рабочих мест, защищенных законодательством и обеспечивающих финансирование системы социального страхования.

«Еще один сюжет, связанный с рынком труда и имеющий прямое отношение к социальной политике, — это вопросы неравенства и бедности, — продолжил директор ЦеТИ. — Мы все время говорим о социальном государстве, но институционально так все построено, что риски, существующие для работодателей, закладываются и перекладываются на работника, ему в зарплату. Это значительный источник неравенства, но он встроен в нашу модель рынка труда. Если мы сохраняем модель, мы сохраняем и это неравенство. А демонтировать элементы этой модели по отдельности очень трудно, они очень плотно «подогнаны» друг под друга. Нужно менять все — а это колоссальный вызов, в значительной степени политический. И мне кажется, что в этих терминах проблема пока не обсуждается».

Директор Независимого института социальной политики, профессор ВШЭ Татьяна Малева, возглавляющая экспертную группу «Реформа пенсионной системы», отметила, что проблемы с пенсионным обеспечением будут усугубляться по мере дальнейшего старения российского населения. «Чем старше становится пожилое население, тем более очевидно формируется у него спрос не на деньги, а на услуги — медицину, лекарственное обеспечение и социальные услуги. И даже с помощью мощного повышения пенсий нельзя будет решить ни одну из этих задач», — сказала Татьяна Малева.

Задача государства должна заключаться в создании институтов и условий, при которых этими «частными» инструментами можно было бы воспользоваться. «В этом смысле от государства как от главного держателя финансовых ресурсов требуется понимание того, что есть социальные расходы, а есть социальные инвестиции, — считает Татьяна Малева. — Финансирование создания институтов — это не расходы. Это именно социальные инвестиции, которые высвобождают экономическую и трудовую активность значительных групп населения». Кроме того, принципиальным моментом для создания института пенсионного накопления является «запуск» экономического цикла, в который должно «поверить» население.

«Самое главное, что мы должны понимать, — это то, что есть некоторые противоречия между попыткой модернизироваться и обеспечением стабильности, — продолжила Татьяна Малева. — Нужно не просто выбирать одно ради другого, а искать приемлемый баланс. Мы действительно должны вырабатывать стабилизационные механизмы к малообеспеченным и социально уязвимым группам населения. Но мы также должны модернизировать все остальные институты по отношению к тем социальным группам, от которых мы ждем участия в экономическом росте и, в первую очередь, в росте производительности труда».

Необходимо задуматься и о текущих источниках финансирования пенсионного дефицита, который сейчас пополняется «за счет урезания интересов других социальных групп, которые не могут заявить в полном объеме о своих социальных претензиях». В первую очередь, речь идет о семьях с детьми. «Вот кто у нас реально является самым бедным в стране, — напомнила Татьяна Малева. — Самый абсурдный показатель для страны, которая борется за выход из демографического кризиса, заключается в том, что если

сегодня уже практически нет пенсионеров с доходами ниже прожиточного минимума, то в семьях с детьми после достижения полутора лет размер ежемесячного пособия на ребенка составляет шесть процентов от прожиточного минимума. И если мы собираемся «разгонять» пенсионную систему, мы должны понимать, что этот показатель будет еще ниже».

Продолжить дискуссию «провокативным утверждением» попытался научный руководитель Института экономики здравоохранения ВШЭ, соруководитель экспертной группы «Здоровье и среда обитания человека» Сергей Шишкин, заявивший, что «здравоохранение вообще не выступает сейчас предметом социальной политики». «Социальная политика предусматривает, что действия дифференцируются по отношению к определенным социальным слоям, социальным группам. Ничего подобного в политике в сфере здравоохранения практически не наблюдается», — пояснил он. Но отсутствие дифференцированной государственной политики не означает наличие одинакового доступа к услугам здравоохранения. Так, доля расходов на покупку лекарств и оплату медицинской помощи у самых бедных (у нижнего квантиля) в два раза выше, чем соответствующая доля расходов у верхнего квантиля населения. А подушевое финансирование здравоохранения между регионами различается в 4-5 раз.

Доля тех, кто платит за «бесплатные» медицинские услуги, достигает 15-20% среди пациентов поликлиник и 20-30% среди пациентов стационаров. Причем, если в амбулаторной медицине схема «серых» оплат постепенно легализуется, то в стационарах продолжают платить «в руки». «Что же с этим делать? — задался вопросом Сергей Шишкин. — Самый очевидный вариант — введение легальных соплатежей, которые могут быть дифференцированы в зависимости от социального положения пациента. В большинстве европейских стран такие соплатежи существуют. Правда, они выполняют другую функцию — не балансировки гарантий и финансового обеспечения, а функцию сдерживания избыточного потребления».

Однако население к введению соплатежей относится настороженно — против этой меры выступают 75% опрошенных. Причем даже среди тех, кто имеет высокий уровень доходов, противников соплатежей — около половины. «Так что ментально мы не готовы пересмотреть гарантии и легализовать фактически существующие механизмы сочетания государственного и частного финансирования, — посетовал Сергей Шишкин. — Но в долгосрочной перспективе этот механизм, пожалуй, безальтернативен, потому что технологии дорожают, мы стареем, а значит, будут расти и расходы на здравоохранение, покрывать которые только за счет бюджета не получится».

Итог дискуссии подвел Ярослав Кузьминов, сообщивший, что такого рода совместные панельные семинары в рамках обновления «Стратегии-2020» будут проводиться и дальше. В ходе новых обсуждений к экспертам «социальных» групп присоединятся их коллеги из макроэкономического блока «Стратегии».

Олег Серегин, Новостная служба портала ВШЭ