

О ПРИОРИТЕТАХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Аганбегян А.Г., д. э. н., профессор, академик РАН, зав. кафедрой экономической теории и политики Академии народного хозяйства при Правительстве РФ

По-настоящему эффективным может быть только такое управление, которое нацелено на четко выверенный конечный результат и опирается на проводимые меры, ранжированные по своим приоритетам. Это утверждение, по мнению автора статьи, в полной мере относится к социальной политике. В статье сделана попытка обозначить целевые ориентиры социальной политики России, а также выстроить их в соответствии с их значимостью. Автор рассматривает уже существующие и предлагает сконструировать новые комплексные показатели качества жизни по аналогии с показателями экономического развития страны. На примере наиболее проблемных областей социальной сферы автор показывает, что иногда меры по решению социальных задач требуют не больших средств, но, скорее, политической воли, осуществления тех или иных, подчас недорогостоящих, социально-экономических преобразований.

ЦЕЛЕВАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Приоритетные направления или приоритетная группа мер определяются по критериям, характеризующим целевую направленность социального развития.

Приоритетным направлением или мероприятием считается то, которое в более короткий срок вносит наибольший — с учетом произведенных затрат — вклад в достижение конечных целей социальной политики. Поэтому начнем наше изложение с попытки определить целевую направленность нашей социальной политики.

Понятно, что цели социальной политики связаны с повышением благосостояния, уровня жизни населения. Естественно, что повышение благосостояния или уровня жизни нужно рассматривать не за короткий период, а как постоянную составляющую социально-экономического развития. Вместе с тем такое формулирование целевой направленности социальной политики слишком общее, абстрактное, не поддающееся реальному измерению.

Хорошо бы иметь какой-то конкретный ориентир или ориентиры, которых хотелось бы достичь и по отношению к которым можно было бы измерять приближение или отставание по уровню жизни. Но даже если такой ориентир будет определен, надо учесть, что само понятие «уровень жизни» весьма многогранно и не может быть измерено каким-либо однозначным показателем.

В этом плане социальное развитие коренным образом отличается, например, от экономического, уровень которого достаточно полно отражается одним показателем — размером валового внутреннего продукта (ВВП), измеренного по паритету покупательной способности (ППС), в расчете на душу населения.

Например, ВВП на душу населения в России по ППС в 2008 г. достиг примерно 15 тыс. долларов. Нижней планкой развитых стран является величина в 20 тыс. долларов. Вблизи этой цифры ВВП на душу населения у Греции, Португалии, Израиля, Новой Зеландии, Испании — 20–25 тыс. долларов. Что касается самых развитых стран мира — стран «большой семерки» (США, Япония, Германия, Англия, Франция, Италия, Канада), там нижняя граница — 30 тыс. долларов, а верхняя (США) — 45 тыс. долларов. Таким образом, по уровню экономического развития Россия в 1,5 раза отстает от показателей нижней группы развитых стран и в 2,5 раза от уровня самых развитых стран.

Теперь попробуем разобраться с показателями уровня социального развития.

Есть показатель объема материальных благ и услуг, направляемых из ВВП на цели благосостояния населения. Речь идет и о текущем потреблении благ и услуг, и об инвестициях для улучшения жизни населения — инвестиции в жилье, социально-бытовые и культурные объекты. В развитых странах материальные блага и услуги для населения составляют около 80% ВВП, т.е. 16–20 тыс. долларов на душу населения для нижней группы развитых стран и 24–36 тыс. долларов для самых развитых стран («большой семерки»).

Однако этот показатель не характеризует эффективность использования данных средств для реального повышения благосостояния. К примеру, США тратят на здравоохранение больше всех развитых стран мира и относительно (16% ВВП), и абсолютно (2,2 трлн долларов), что в 1,5–2 раза превышает расходы на здравоохранение в других странах. При этом США значительно отстают от передовых стран (Франция, Германия, Израиль) по средней продолжительности жизни: 78 лет — в США и 81–82 года — в Японии и Франции.

Поэтому будет более правильно попытаться сконструировать комплексные показатели качества жизни. Один такой показатель, включающий не только уровень реальных доходов населения (сумму материальных благ и услуг в текущем потреблении), но и среднюю продолжительность жизни, а также грамотность населения, уже создан. Правда, последняя его составляющая сейчас для развитых стран почти не играет роли, поскольку практически все их население грамотно.

Этот показатель называется «индекс социального развития» и исчисляется в баллах. Наиболее высок индекс (94–96 единиц) в Норвегии, Исландии, Австралии, Канаде, Люксембурге, Швеции, Швейцарии, Ирландии, Бельгии, США, Японии, Нидерландах, Дании, Финляндии. Россия занимает 58-е место — с индексом 79,5 (вблизи Кубы, Мексики, Болгарии, Панамы, Ливии, Македонии, Малайзии, Бразилии и Румынии). Самые низкие показатели — 40 и ниже — в Нигерии, Чаде, Эфиопии, Мозамбике, Замбии, Танзании.

С одной стороны, реальные доходы на душу населения характеризуют уровень питания, обеспеченность промышленными товарами, средствами на отпуск. С другой стороны, средняя продолжительность жизни зависит от социальных условий жизни, от обеспечения жильем и коммунальными услугами, от экологической обстановки, включая качество потребляемой

воды; она существенно зависит от уровня образования и здравоохранения, от психологического здоровья населения и некоторых других факторов.

Но все-таки в явной форме даже этот агрегированный показатель социального развития в полной мере не учитывает жилищную и бытовую обеспеченность граждан, наличие социальных учреждений для населения, возможность приобретения легкового транспорта, кондиционеров и т. п.

С современной точки зрения очевидно, что показатель благосостояния должен быть еще более сложным, комплексным, напрямую включать такие важнейшие компоненты уровня жизни, как обеспеченность жильем и коммунальными услугами, уровень социального развития и — обязательно — уровень образования. К сожалению, пока такой показатель не сконструирован, так что индекс социального развития является, наверное, наиболее полным показателем, характеризующим уровень жизни.

Если теперь вернуться к показателям России, то видно, что социальный уровень развития у нас существенно отстает от экономического уровня. Если по экономическому уровню Россия занимает примерно 50-е место, то по индексу социального развития — 60-е, а по средней продолжительности жизни — даже 100-е место.

Из социальных показателей выше всего мы поднялись по уровню образования. В 2008 г. по этому показателю мы занимали 37-е место в мире (в то время как в 1960-е гг. входили в первую пятерку самых развитых стран мира).

Хуже всего в России обстоит дело со здоровьем населения. Ведь средняя ожидаемая продолжительность жизни — это обобщающий показатель, который прежде всего зависит от показателей смертности. Общая смертность населения (в расчете на 1000 чел.) с учетом возрастной структуры в России составляет 12,6 в сравнении с 8–9, максимум — 10 в развитых странах мира (с учетом сопоставимой возрастной структуры).

Если взять динамику этих показателей, то максимальные показатели средней продолжительности жизни в России были достигнуты в 1960-е гг., во второй половине 1980-х гг. и, наконец, в 2009 г. (69 лет). Но в 1960-е и 1980-е гг. этот показатель всего на 1–3 года отличался от показателей средней продолжительности жизни в ряде развитых стран (например, в Англии), а в 2009 г. он был ниже, чем в Англии, на 10 лет.

Очень важно, что с 2006 г. в России начался тренд по сокращению смертности, прежде всего от сердечно-сосудистых заболеваний, ДТП, алкоголизма, самоубийств и убийств, от болезней органов дыхания, пищевода и инфекционных болезней. Каждый год сокращение смертности от этих причин составляет до 5%.

В последние 10 лет систематически ежегодно примерно на 1 процентный пункт снижается детская смертность. Еще недавно, в 2000 г., уровень младенческой смертности составил 15 умерших детей в возрасте до 1 года на 1000 родившихся живыми. А сейчас эта величина достигла 8. В развитых странах мира этот показатель составляет от 3 (в Японии, Швеции, Норвегии, Исландии, Сингапуре) до 4 (во Франции, Германии, Швейцарии, Бельгии, Австрии, Нидерландах, Испании) и 5 (в Италии, Новой Зеландии, Великобритании).

Что касается общего коэффициента смертности в России, то на 1000 человек населения в 2000 г. этот показатель был — 15,3, затем к 2005 г. увеличился до 16,1, а потом стал уменьшаться и в 2009 г. достиг 12,6.

Средняя продолжительность жизни при этом в 2003 г. составляла 64,9 года, в том числе по мужчинам — 58,6 и по женщинам — 71,8. В 2009 г. этот показатель достиг 69 лет, в том числе по мужчинам — 63 года и по женщинам — 76 лет.

Заметим, что и в других странах мира непрерывно идет процесс сокращения смертности и увеличения средней продолжительности жизни. На сегодня в развитых странах мира средняя продолжительность ожидаемой жизни на 10 лет больше, чем в России, в том числе по мужчинам — на 13 лет, а по женщинам — на 7 лет.

Мы уже упоминали об особенном значении для характеристики благосостояния жилищной обеспеченности и комфортности жилья, которые зависят от уровня коммунальных и других предоставляемых социально-культурных услуг. Во многом качество жилищно-коммунальных условий сказывается на показателях средней продолжительности жизни. Однако простой прямой пропорциональности здесь нет, и поэтому уровень жилищно-коммунальной обеспеченности следовало бы подвергнуть отдельному анализу.

В России средняя обеспеченность жильем в расчете на душу населения составляет около 23 м² на одного жителя в сравнении с 40–60 м² в развитых европейских странах и 70 м² в США. При этом в России до 25% всего жилого фонда составляет жилье без туалета и воды в помещениях, а до 70% — без горячего водоснабжения. К тому же при оценке жилищной обеспеченности в России учитываются общежития. По западным стандартам, помещения без туалета, холодной и горячей воды не считаются жильем.

Поэтому проблема России не только в количестве квадратных метров, но не в меньшей мере и в комфортности жилищных условий; современные требования включают в себя наличие кабельного телевидения, Интернета, стационарной телефонной сети, во многих районах наличие кондиционеров и др.

В США, например, эти условия, а также наличие СВЧ-печи, посудомоечной машины, холодильника, стиральной машины и драйвера (машины для сушки белья) являются обязательными при предоставлении комфортного жилья, которое с самого начала имеет обеспеченную кухню и укомплектовано всей сантехникой, кондиционерами и пр.

По жилищным условиям, включая комфортность, Россия занимает 80–100-е места среди 200 стран мира, в сравнении с 50-м местом по уровню экономического развития. Так что улучшение жилищно-коммунальных и социально-культурных условий наряду с повышением средней продолжительности жизни и сокращением всех видов смертности и инвалидности является для России приоритетной задачей.

С учетом вышесказанного становится понятно, насколько многогранны и многокомпонентны показатели уровня жизни.

Мы затронули лишь несколько из этих компонент, а ведь надо было бы еще рассмотреть проблемы экологической обстановки, безопасности жизни, создания социально-культурных условий, транспортной доступности и многое-многое другое. Поэтому возникает вопрос: «Из каких критериев исходить, как конкретно определить целевую установку по повышению уровня жизни населения?»

Я бы предложил, может быть, несколько упрощенный, но зато реалистичный подход. В качестве первого ориентира на ближайшие 20 лет взять следующие показатели уровня жизни развитых стран мира:

- ВВП на душу населения — 20–25 тыс. долларов;
- размер материальных благ и услуг для населения в расчете на душу населения — 16–20 тыс. долларов;
- уровень реальных доходов населения — 14–18 тыс. долларов;
- уровень жилищной обеспеченности — 40–50 м² комфортного жилья, обеспеченного всеми современными услугами;
- средняя продолжительность жизни — 77–79 лет;
- младенческая смертность — 4–5 умерших в возрасте до 1 года на 1000 родившихся детей;
- общая смертность населения при существующей возрастной структуре России — 9–10 на 1000 человек населения.

На более длительный, скажем, на 30-летний период, в качестве ориентира могут быть взяты самые развитые страны мира (страны «большой семерки») с ВВП на душу населения в 30–45 тыс. долларов, в том числе по материальным благам и услугам для населения — 24–32 тыс. долларов; по реальным доходам на душу населения — 21–32 тыс. долларов; по обеспеченности комфортным жильем — 50–60 м² на душу населения; по средней продолжительности жизни — 79–81 год; по детской смертности — 3–4; по общей смертности (при существующей возрастной структуре) — 8–9.

При ориентации на развитые страны уровень образования в стране с 37-го места нужно повысить до 25-го с увеличением расходов на образование с 4% до 8% ВВП, а при ориентации на самые развитые страны — до 10–15-го места в мире с уровнем расходов на образование до 10% ВВП. Соответственно, по здравоохранению с нынешнего нашего места, уступающего более чем сотне стран мира, при ориентации на развитые страны надо подняться до 25–30-го места с увеличением расходов на здравоохранение с 4% до 10%, а при ориентации на самые развитые страны — до 10–15-го места в мире с увеличением расходов на здравоохранение до 12% ВВП.

До сих пор мы говорили о средних показателях уровня жизни, на которые нужно ориентироваться. Вместе с тем существенное значение в этой ориентации имеют показатели дифференциации уровня жизни по группам населения. К этому вопросу мы вернемся в конце статьи.

Если теперь обобщить все сказанное, то можно и в количественной форме сформулировать весьма четкие требования к сбалансированному уровню жизни и по его компонентам, и по дифференциации жизни богатых и бедных, которые могли бы стать целевым ориентиром для нашей страны.

Чтобы к нему прийти, мы не можем развиваться одинаковыми темпами и стремиться к достижению будущих, более высоких показателей уровня жизни. Нам нужно развиваться с креном в сторону наиболее отстающих сейчас социальных показателей — здоровье нации, увеличение средней продолжительности жизни, сокращение смертности, в том числе детской, и инвалидности, качества здравоохранения.

С другой стороны, должны существенно улучшаться жилищные, коммунальные и социальные условия жизни населения в сравнении, например, с ростом реальных доходов населения, который на перспективу мог бы быть весьма умеренным с тем, чтобы средства перераспределять в сторону быстрого улучшения жилищных условий с учетом их комфортности.

Прежде мы рассматривали целевую установку — критерий — только с позиции достижения высоких показателей уровня и качества жизни. Но есть

и другая сторона дела на пути к достижению более высокого уровня жизни. Могут встречаться мероприятия с большей или меньшей экономической эффективностью.

Ведь те или иные задачи по повышению уровня жизни можно решать разными путями. Например, нам предстоит решить пенсионную проблему и поднять уровень пенсий хотя бы до 40–60% (стандарт, установленный Международной организацией труда) от уровня средней заработной платы. Эту проблему можно решить за счет значительного перераспределения текущих бюджетных средств в пользу пенсионного обеспечения.

Другой путь — переход к накопительной пенсионной системе. При достижении тех же социальных показателей при накопительной пенсионной системе одновременно формируется крупнейший рыночный фонд «длинных» денег, открывающий перспективы для инвестиционного развития всей страны.

Понятно, что во втором случае эффективность решений социальных проблем будет неизмеримо выше, поскольку здесь социальная эффективность сочетается с экономической.

Сказанное относится и к развитию страхования, в том числе социального. Или возьмем, например, решение такой социальной задачи, как повышение образовательного уровня населения. Это не только социальная задача. Более образованное население приращивает человеческий капитал как основную производительную силу, повышает ее эффективность и позволяет, благодаря этому, развиваться быстрее, качественнее, эффективнее, и поэтому дополнительные вложения в образование дают не только социальный, но и огромный экономический эффект, который нельзя не учитывать.

Мы говорили также о том, что сокращение разницы между богатыми и бедными позволяет сформировать в стране дополнительный внутренний спрос на продукцию, что будет стимулировать рост отечественного производства. И наоборот, сокращение или даже увеличение нынешних разрывов в уровне жизни богатых и бедных стимулирует импорт в страну и отток доходов населения страны на Запад.

Еще один фактор эффективности надо принять во внимание, рассматривая целевую направленность социальных мер. Речь идет об учете мультипликативного эффекта от развития той или иной социальной сферы.

Например, для России крайне важно удвоить или утроить жилищное строительство, чтобы преодолевать огромное отставание от развитых стран мира в количестве и качестве жилья.

Вместе с тем надо учесть, что увеличение жилищного строительства обладает огромным мультипликативным эффектом. Оно влечет за собой развитие целой группы отраслей по производству строительных материалов, изготовлению металлоконструкций для строительства, химической продукции, мебели, предметов длительного пользования и многого другого.

Огромным мультипликативным эффектом обладает и развитие автомобилизации населения, рост производства автомобилей (а мы здесь вскоре должны выйти на первое место в Европе, обойдя Германию).

Напомню, что в 2008 г. объем продажи легковых автомашин в России вышел на первое место в Европе с 3,2 млн проданных автомобилей. Уже построенные или строящиеся автомобильные заводы в России, в том числе принадлежащие гигантам мирового автомобилестроения, при своем развитии способны произвести 3–4 млн автомобилей в год, что выведет Россию

на четвертое место в мире по объему производства автомобилей (после Китая, США и Японии) и на первое место в Европе.

Со временем Россия, возможно, сможет производить 1 млн автомобилей на экспорт в ближайшие страны, где не так выгодно это производство, с учетом относительной дешевизны (на 20–30%) автомобилестроения в России в сравнении с развитыми странами.

Понятно, что рост автомобилестроения, в том числе обеспечение растущей автомобильной промышленности основными компонентами (металлом, системами и деталями, двигателями, штампами и т. п.), потребует огромных усилий и колоссального развития многих отраслей промышленности, прежде всего машиностроения и металлургии.

Однако наряду с большим мультипликативным эффектом при сбалансированном развитии автомобилестроения могут нарастать и негативные явления в случае отставания в развитии смежных отраслей — строительстве автострад, современных автомобильных дорог, отсутствия мест для парковок, ремонтно-обслуживающей базы, производства запчастей и т. д.

Вряд ли все эти компоненты сбалансированного уровня жизни с учетом не только социальной, но и экономической эффективности могут быть однозначно представлены в виде количественной целевой функции. Тут возможен более сложный подход при сочетании количественного измерения с оценкой качества тех или иных мероприятий.

Наконец, может быть, один из важнейших аспектов в решении целевых задач социальной политики — стоимость достижения той или другой цели. Цель может быть наиболее важной, но стоимость ее полного решения окажется просто неподъемной, нереальной. Нельзя все имеющиеся средства тратить только на эту задачу, ибо есть и другие, пусть менее важные, но тоже актуальные проблемы. Поэтому нужно учитывать не только приближение к цели в результате тех или иных мероприятий, но и совокупные затраты, которые для этого требуются, с обоснованием их источников, последствий концентрации средств на том или ином направлении, с учетом того, что этих средств не хватит на решение других задач со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Надо заметить, что многие меры по решению социальных задач не требуют больших средств, но скорее политической воли, осуществления тех или иных недорогостоящих социально-экономических преобразований. Например, для того чтобы на 20–25% уменьшить смертность от алкоголизма в России, потребовалось принять относительно простое решение, запрещающее использование питьевого спирта для производства технических спиртосодержащих веществ, например, для очистки стекол и т. д.

Часть трудящихся, зная о примеси спирта в этих крайне дешевых спиртосодержащих веществах, использовала их для изготовления напитков, которые при обильном употреблении приводили к гибели людей, ибо содержали не только питьевой спирт, но и ряд химических веществ щелочного типа, необходимых для выполнения тех задач, ради которых они производились. Полная замена спирта в этих жидкостях (что технически вполне возможно) привела к тому, что население перестало их употреблять в качестве алкоголя и смертность резко сократилась. Поэтому нельзя пренебрегать относительно простыми социальными мерами, не требующими больших средств, если они приводят к тем или иным успехам.

Чтобы добиться, например, такого сокращения смертности, какая достигнута в результате антиалкогольных мер, в области сердечно-сосудистой хирургии потребовались бы миллиарды рублей на создание высокотехнологических центров для осуществления сложных кардиологических операций с закупкой оборудования стоимостью миллионы долларов и т. д.

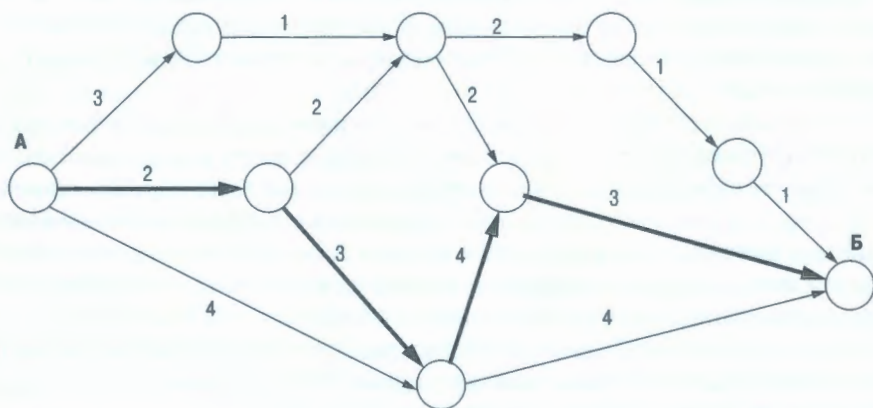
В последнее время удалось ежегодно сокращать смертность от дорожно-транспортных происшествий (по 5 и более процентов за год) во многом благодаря усилению административных санкций за превышение скорости и т. д., что тоже не потребовало больших дополнительных средств, но дало большой эффект. И такие примеры можно продолжать.

Как видно, целевая направленность социальной политики многокомпонентна, многозначима, но все же по основным параметрам поддается количественной и качественной оценке, что позволяет положить ее в основу принимаемых социальных решений.

ПРИОРИТЕТЫ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ЗАДАЧ

Прежде всего хотелось бы более точно на примере определить понятие «приоритет».

Возьмем примитивную сетевую модель, нацеленную на достижение конечного результата. Чтобы от начальной точки «А» достичь конечного результата — точки «Б», нужно осуществить группу взаимосвязанных мероприятий, состоящих из определенных работ, обозначенных стрелочками, и событий — результатов этих работ, обозначаемых кружочками. Каждая работа требует определенной продолжительности, и чтобы из пункта «А» прийти в пункт «Б», нужно выполнить все эти работы. Приведем эту сетевую модель с обозначением продолжительности каждой работы:



Среди этих цепочек работ, которые нужно выполнить, чтобы из точки «А» прийти в точку «Б», можно определить самую длительную. На графике она обозначена жирной линией и требует 12 месяцев. Это наиболее длительная цепочка, и она критическая, ибо определяет срок выполнения этой сетевой задачи. Если мы хотим ее выполнить быстрее, то должны сосредоточиться именно на ней и по возможности сократить ее. Если одну из работ, например, выполнить за 3 месяца вместо 4-х, всю задачу можно решить не за 12, а за

11 месяцев, и получить большой дополнительный эффект. Так что указанная критическая линия — приоритетный объект выполнения этой задачи.

Такие приоритетные задачи есть в любом социальном проекте. Их можно ранжировать: более приоритетные, менее приоритетные. Однако, как было показано выше, в отличие от нашего простого примера сетевого графика, эти приоритетные задачи определяются не по одному параметру (в данном сетевом графике — по сроку достижения цели), а с учетом многих параметров: дополнительных социальных и экономических эффектов и, естественно, с учетом затрат на выполнение этой задачи.

Как мы видели выше, сама задача достижения высокого уровня жизни развитых стран многокомпонентная. Возникает специфический вопрос о выборе приоритетов среди неоднородных компонентов: например, среди повышения реальных доходов, повышения средней продолжительности жизни или улучшения жилищных и коммунальных условий. Что из этого более приоритетно?

Если мы ставим задачу достижения уровня развитых стран, параметры благосостояния которых считаем сбалансированными, то прежде всего надо обратить внимание на подтягивание тех компонентов, которые отстают больше всего.

Здравоохранение. Применительно к уровню жизни больше всего Россия отстает по компонентам, связанным со здоровьем населения: смертности, инвалидности, средней продолжительности жизни. И кажется естественным именно этим компонентам уделить наибольшее внимание, считать их самыми приоритетными, поскольку если по уровню реальных доходов населения мы, как уже говорилось, занимаем 50-е место в мире, то по уровню здоровья, продолжительности жизни, инвалидности и смертности, не входим даже в первые 100 стран, и здесь отставание катастрофическое. На втором месте по отставанию — жилищные и коммунальные условия: мы занимаем 80–100-е места в мире.

Но кроме места и степени отставания при определении приоритетов надо учесть и значимость — не только социальную, но и экономическую — того или другого компонента в уровне жизни.

Возьмем, например, компонент здоровья, инвалидности, смертности. Насколько он значим? Во-первых, речь идет о жизни миллионов людей. А что может быть дороже жизни человека?! Жизнь, казалось бы, — высший, первый приоритет благосостояния людей, особенно когда в обществе решены такие проблемы, как питание, работа, проживание. Безусловно, на первое место выдвигаются здоровье, продолжительность жизни, качество этой жизни с точки зрения самочувствия человека.

Посмотрим на значимость этой проблемы и с другой стороны. Сейчас (2009 г.) в России умирает около 2 млн человек при коэффициенте смертности 12,6 на 1000 человек. В развитых странах при этой возрастной структуре коэффициент смертности был бы 9, и могло бы умереть только 1,4 млн человек, т.е. на 600 тыс. человек в год меньше.

Из 2 млн умерших в России в трудоспособном возрасте умирает около 600 тыс. человек (30%), а в развитых странах в трудоспособном возрасте умирает только 10%, или от 1,4 млн умерших только 140 тыс. Таким образом, ежегодно у нас могло бы умирать на 460 тыс. трудоспособных меньше, а это вдвое выше ежегодного чистого притока мигрантов в Россию. Тогда нам не нужна

никакая миграция, и мы полностью были бы обеспечены своими трудовыми ресурсами. Надо ли говорить о ценности сохранения жизни 600 тыс. человек, причем из них 460 тыс. человек в трудоспособном возрасте каждый год?

Какова эффективность сохранения жизни такого количества людей, с точки зрения их вклада в ВВП страны? Для этого нужно условиться о стоимости жизни одного человека в России. В США, например, стоимость жизни одного человека превышает 1 млн долларов. В России этот показатель, по-видимому, может быть принят в размере примерно 300 тыс. долларов. Таким образом, сохранение жизни 600 тыс. человек даст эффект в стране в размере 180 млрд долларов в год, что составит более 10% ВВП. Понятно, что по эффективности с этой цифрой не сравнится ни одно другое мероприятие по повышению уровня жизни населения.

При такой эффективности повысить долю затрат на медицину примерно с 5% ВВП (с учетом платных услуг населению и неформальной теневой оплаты врачам и медработникам) до 10% ВВП вполне обоснованно и эффективно, если это позволит добиться столь значимых или близких к ним результатов.

Так что, на наш взгляд, высшим приоритетом среди мер социальной политики являются меры по сохранению нашей нации, радикальному снижению смертности, инвалидности, заболеваний, продлению активной здоровой жизни.

Образование. Если говорить об экономическом эффекте, то высокой эффективностью обладают также вложения средств в образование, в качество человеческого капитала.

Напомним, что образование России сейчас занимает 37-е место в мире, в то время как в 1960-е гг. по уровню и качеству образования мы входили в первую пятерку. Но с тех пор мы пятились назад и расходы на образование в ВВП в России снизились примерно с 10% до 4% к настоящему времени, а например, в США, напротив, возросли с 4% до 11%, притом возросли по отношению к их огромному ВВП в 14 трлн долларов.

К слову сказать, резкий рост расходов на образование в США во многом был связан с успехами в образовании в СССР. Когда был запущен первый космический спутник и состоялся первый полет человека в космос, население США было в шоке. Была создана высокая комиссия по расследованию причин того, как удалось СССР опередить США в этой ключевой области и науки, и вооружений. Вывод комиссии был однозначен: причина опережающих успехов СССР — в лучшей системе образования. СССР смог подготовить быстрее и лучше, чем США, кадры ученых, конструкторов, технологов, инженеров, квалифицированных рабочих (сотен тысяч человек!), которые все вместе смогли решить эту проблему огромной сложности — создание космических комплексов, которые оказались лучше, дешевле, надежнее американских прототипов того времени.

Тогда федеральное правительство США повернулось лицом к образованию, в то время как до этого образование было уделом только штатов. Была сформирована огромная программа создания в США 100 центров научного превосходства. Началось централизованное федеральное финансирование университетов США с подключением туда самых квалифицированных ученых со всего мира, было закуплено лучшее оборудование, построены гигантские университетские комплексы. Резко выросло финан-

сирование американской школы. Все это дало США в дальнейшем большие преимущества перед другими странами, явилось источником огромного инновационного развития американской экономики и качественно лучшей подготовки кадров.

СССР же, особенно в годы брежневского застоя, в образовании пятился назад, все время относительно сокращая расходы в бюджете и в ВВП страны.

В период трансформационного кризиса расходы на образование — как и на здравоохранение и на науку — сократились в наибольшей мере, их доля в ВВП понизилась.

В период 10-летнего подъема нашей экономики в 1999—2008 гг., когда ВВП вырос на 90%, приток валюты в страну только за счет экспорта увеличился в 5,5 раза, сальдо притока капитала стало положительным (до этого было отрицательным), никаких радикальных мер по улучшению финансирования в сфере образования и здравоохранения не было принято. Только в самые последние годы сформированы национальные программы по образованию и здравоохранению и этим отраслям стали уделять большое внимание.

В последние предкризисные годы средняя зарплата в образовании России составила менее 65% от средней зарплаты в экономике. Из консолидированного бюджета Российской Федерации на образование направлялось только 4% от объема ВВП.

Результаты исследования по ведущим странам мира показывают, что за счет образования достигается до трети прироста ВВП. В России в этом случае двухлетний прирост ВВП за счет подобного увеличения был бы примерно равен всем годовым расходам на образование. Эта эффективность в разы превышает эффективность инвестиций в народное хозяйство страны.

Все это говорит о том, что образование тоже должно быть приоритетной — после мер по охране здоровья населения — сферой социальной политики.

Жилье. Заметим, что здоровье населения в большой мере и образование населения, может быть в несколько меньшей мере, напрямую зависят от жилищных условий граждан.

Низкое качество наших домов, использование при строительстве вредных для здоровья материалов, промерзание домов в зимних условиях негативно сказываются на здоровье граждан, а скученность проживания, отсутствие жилищных условий для самостоятельной работы школьников и студентов самым негативным образом сказываются и на результатах учебы.

Вместе с тем общие темпы социально-экономического развития страны в большой мере зависят от жилищного строительства, которое тянет за собой многие другие отрасли хозяйства. Конечно, этот мультипликативный эффект в полной мере заработает тогда, когда мы будем строить значительное количество жилья. Пока же, как известно, в лучшем, 2008 г., Россия построила только 64 млн м² жилья, в то время как в советские годы строила по 78 млн м². Мы давно превзошли результаты СССР по объемам ВВП и тем более по уровню реальных доходов, но все еще (по непонятным причинам) сильно отстаем по объемам жилищного строительства. Мало того, в расчете на душу населения Россия строит жилья меньше развитых стран мира, которые имеют жилищные условия — с учетом их комфортности — в 3–5 раз лучшие, чем Россия. Значительная часть развитых стран в расчете на душу населения строит от 0,6 до 1 м² жилья, а Россия в лучший год строила меньше 0,5 м² на душу.

Чтобы приблизиться к уровню развитых стран, нам нужно увеличить объем жилищного строительства, по крайней мере, в 2,5 раза.

Из всех инвестиций в основные фонды в жилье направляется только 12–13% против примерно 20% в других странах. Понятно, что резкое увеличение инвестиций в жилищное строительство и сопутствующее коммунально-бытовое и социальное строительство, которое нам предстоит, резко повысит эффективность этой деятельности для социально-экономического развития всей страны. Нужно также учесть, что наличие хорошего жилья у трудящихся резко увеличивает их стимул к труду для того, чтобы иметь средства платить по ипотеке, сохраняя определенный доход для других жизненных целей.

Так что, на наш взгляд, улучшение жилищных условий по праву могло бы занять третью ступень среди приоритетов нашего социально-экономического развития. Говоря об этом третьем месте, мы принимаем во внимание необходимость ликвидировать огромное отставание в жилищных условиях российского населения, особенно по комфортности жилья, от передовых стран мира.

Из других групп крупных социальных проблем следовало бы рассмотреть место проблем занятости населения, сокращения уровня безработицы.

Занятость. В кризисный период уровень безработицы удваивается. В нашей стране в январе 2010 г. общий объем безработицы составил 6,8 млн человек, или 9,2% численности экономически активного населения, в то время как во II квартале 2008 г., накануне кризиса, численность безработных составила 4,3 млн человек, или 5,6%. В то же время в отдельные периоды кризиса (IV квартал 2008 г., весь 2009 г. и I квартал 2010 г.) численность занятых, работавших неполное рабочее время, достигала 2,5 млн человек, причем почти половина были отправлены в отпуск без сохранения заработной платы. Так что с учетом неполной занятости число безработных составляет 9–10 млн человек, или 12–13% к численности экономически активного населения.

Столь огромное число безработных при крайне низком пособии по безработице — до 4,9 тыс. рублей, которое ниже прожиточного минимума на одного взрослого человека (а ведь в среднем на одного работающего приходится один иждивенец), является подлинным бедствием для страны и из-за превышения докризисных размеров безработицы снижает уровень реальных доходов дополнительно примерно на 5%.

Поэтому в период кризиса и при выходе из него сокращение безработицы является главным приоритетом в социальной политике. В то же время в период между кризисами средний уровень безработицы в России относительно невелик — в 1,5 и более раз ниже, например, чем в странах Западной Европы.

В подавляющем большинстве районов страны проблема безработицы не является первостепенной среди социальных задач. В то же время в 24 субъектах Федерации из 83 уровень безработицы в октябре-ноябре 2009 г. превышал 10%. При этом в районах с повышенной безработицей находятся 15 млн человек экономически активного населения, или 20% от его общей численности. В докризисный период районов со столь высокой безработицей было вдвое меньше.

С учетом сказанного очевидно, что проблема занятости и безработицы является приоритетной только для десятой части субъектов федерации

по численности населения, а для остальных регионов ее приоритетность стоит ниже проблем сохранения населения, его здоровья, образования и жилищной обеспеченности.

Заметим, что решение задач по оздоровлению населения, его образования и значительного увеличения жилищного строительства способствует повышению занятости и доходов населения в нашей стране, поэтому в определенной части нацелено и на решение проблем занятости.

В районах активного развития более остро стоит проблема дефицита рабочей силы, особенно квалифицированных работников. В связи с этим проводится политика привлечения мигрантов, и их ежегодно пребывает до 200–400 тыс. человек. Эта проблема, как говорилось выше, в перспективе может быть решена путем резкого сокращения смертности населения в трудовом возрасте, что позволит увеличить численность трудоспособного населения страны на величину, в 1,5–2 раза большую в сравнении с количеством ежегодно привлекаемых мигрантов. Решению этой задачи способствует и сокращение инвалидности, в первую очередь в трудоспособном возрасте.

Что касается квалификации работников, то проблема ее повышения решается в ходе подъема образования.

Так что комплексный характер последствий приоритетного решения проблем охраны здоровья и образования во многом решает и проблемы эффективной занятости населения страны.

Дифференциация доходов. До сих пор, говоря о приоритете, мы рассматривали сферы деятельности, но такой подход, как говорилось выше, недостаточен. Нужно рассмотреть приоритетность увеличения благосостояния по отдельным группам населения.

Здесь в первую очередь возникает проблема дифференциации доходов в целом по уровню жизни между бедными и богатыми. Возникает вопрос о крайне низком уровне жизни крупных, социально значимых слоев населения нашей страны — значительной части пенсионеров, детей, людей, проживающих в сельской местности и малых городах, других малообеспеченных и низкооплачиваемых слоев населения.

В России различия в уровне доходов бедных и богатых в настоящее время чрезмерны. Средний доход 10% богатых семей превышает средний доход на душу населения бедных семей примерно в 16 раз, для сравнения: в Западной Европе — в 8 раз и в Японии — в 5–6 раз. При этом дифференциация доходов населения увеличивается.

Из данных, приведенных в *таблице 1*, видно, что доля общего объема доходов населения, приходящаяся на малообеспеченные слои населения, сокращается, а доля пятой группы — группы с наибольшими доходами — увеличивается.

Доля первой, низшей, группы с 1992 г. систематически сокращалась, и с 6,0% дошла до 5,1%. В то же время доля доходов, приходящаяся на пятую, самую богатую, группу населения существенно увеличилась — с 38,3% до 47,8%.

Эта разница между бедными и богатыми еще больше возрастает в реальном выражении — в размерах потребления материальных благ и услуг. Это связано с тем, что у бедных слоев населения при среднегодовой инфляции в 12% индекс инфляции с учетом структуры их покупок превышает 15%, так как подавляющая часть приходится на продовольствие и жилищно-коммунальные

Таблица 1. Распределение общего объема денежных доходов населения

Показатель	1992 г.	1995 г.	2000 г.	2004 г.	2007 г.
Денежные доходы, всего (в %)	100	100	100	100	100
В том числе по 20 процентным группам населения:					
первая (с наименьшими доходами)	6,0	6,1	5,9	5,4	5,1
вторая	11,6	10,8	10,4	10,1	9,8
третья	17,6	15,2	15,1	15,1	14,8
четвертая	26,5	21,6	21,9	22,7	22,5
пятая (с наибольшими доходами)	38,3	46,3	46,7	46,7	47,8
Коэффициент Джинни (индекс концентрации дохода)	0,289	0,387	0,395	0,403	0,422

услуги с наивысшим ежегодным ростом цен. В 2007 г., например, при общем увеличении цен на товары и услуги на 11,9% цены на продовольствие увеличились на 15,6%, а на жилищно-коммунальные услуги — на 14,7%.

В то же время в богатых семьях большая часть доходов тратится на покупку непродовольственных товаров, в том числе приобретаемых ими во время зарубежных поездок и зарубежного отдыха. В 2007 г. цены на непродовольственные товары в России увеличились на 6,5%, на автомобили — на 8,4%, на мебель — на 8,4%, на теле- и радиотовары снизились на 1,2%, а розничные цены в зарубежных странах за год увеличились всего на 1–2%. Поэтому общий индекс инфляции у богатых составил около 8% — намного меньше, чем у бедных, и реальная разница в доходах между ними существенно возросла.

Великий реформатор всех времен и народов Людвиг Эрхард показал, что страна с большим разрывом в доходах между богатыми и бедными не может иметь нужной ей динамики развития. Ясно, что богатые, концентрирующие 30–35% всех доходов, в значительной мере ориентируются в своих покупках на импортные товары, отпуск проводят в зарубежных странах, недвижимость покупают в других странах, ездят на иномарках и т. д. В результате в стране нет достаточно динамичного спроса, который толкал бы отечественную экономику вперед, поскольку значительная часть доходов тратится за рубежом или идет на покупку импортных товаров и услуг.

В связи с этим Людвиг Эрхард выдвинул идею социальной рыночной экономики, характеризующейся нормальными для развитого капиталистического хозяйства разрывами в доходах бедных и богатых. Поэтому одним из важнейших приоритетов в социальной политике России должно быть радикальное сокращение разрыва в уровне жизни богатых и бедных.

Действительно, крайне странно, что относительно небогатая страна, какой является Россия, занимающая только 50-е место в мире по уровню экономического развития, превосходит все другие страны (кроме США) по числу миллиардеров-олигархов (в долларовом выражении) и по объему капитала, которым они располагают. Даже в кризисный, 2009 г., когда реальные доходы населения России не увеличились, а потребление на душу населения сократилось, так же как и розничный товарооборот, который снизился в расчете на душу населения почти на 6%, доходы олигархов выросли на 40%, а у части из них — даже вдвое.

Всего 50 олигархов сконцентрировали у себя 10% ВВП. По их числу, по их богатству Россия уступает только США, размер богатства которых в 7 раз превышает богатство России. В Японии и Германии, которые в 2–3 раза

богаче России, число богатых граждан — миллиардеров, мультимиллионеров и просто миллионеров — существенно меньше, чем в нашей стране. Все это — определенное следствие колоссального разрыва в уровне жизни богатых и бедных.

Чтобы ясно представить себе картину, приведем типичный пример. Богатые семьи для занятий спортом приобретают спортивную обувь, одежду, инвентарь в магазинах «Спортмастер», продающих практически только иностранные товары, или же в специализированных магазинах иностранных фирм «Adidas», «Nike» и др. Обычные кроссовки в этих магазинах стоят 3 тыс. рублей и больше, спортивная одежда — 5 тыс. рублей и больше и т. д. Малообеспеченным и подавляющей части среднеобеспеченных семей со среднедушевым доходом до 10 тыс. рублей такие покупки, естественно, не по карману.

Развивать отечественную спортивную индустрию в этих условиях очень трудно, так как более трети всех доходов семей нацелены на приобретение импортных, а не отечественных товаров. К тому же богатые и члены их семей более активно занимаются спортом, у них есть излишние доходы для покупки спортивного инвентаря: тренажеров, горнолыжного обмундирования, спортивных велосипедов и мотоциклов, дорогих теннисных ракеток и теннисной формы и т. п., — что недоступно бедным и примыкающим к ним слоям населения. Поэтому до половины всех спортивных товаров продается относительно богатым, и средства за это идут не российским производителям, а иностранным импортерам и торговым посредникам. Тем самым ставится заслон для развития одной из важных отраслей российской промышленности.

Главное же последствие чрезмерной дифференциации состоит в сохранении огромного слоя населения, чьи душевые доходы ниже прожиточного минимума или примыкают к нему, и его дальнейшем обнищании.

Напомню, что в докризисном 2007 г. прожиточный минимум населения составлял 4005 рублей (IV квартал), и меньше этого минимума получало 13,5% всего населения, или в общей сложности 19 млн человек.

Среди малообеспеченных повышена доля относительно многодетных семей, поэтому в этом слое концентрируется до 20% всех детей.

Наибольшая доля населения входит в соседнюю группу со среднедушевыми доходами от 4 до 6 тыс. рублей (14,9% населения), которая в целом имеет денежный доход на душу населения вдвое ниже среднего (5 тыс. рублей по сравнению с 10 тыс. в среднем), а это еще 21 млн человек. Как видно, около 40 млн человек имеют доходы вдвое ниже средних показателей по стране. В развитых странах бедным считается население, уровень доходов которого вдвое ниже среднего. Так что по западным стандартам в России бедных около 40 млн человек из 142-миллионной численности.

Еще 13,6% населения в 2007 г. имели душевой доход от 6 до 8 тыс. рублей. Это еще 19 млн человек, чей уровень душевого дохода существенно ниже среднего и которые живут весьма тяжело, с трудом сводя концы с концами.

Если сложить всех, чей среднедушевой денежный доход ниже 8 тыс. рублей, то таких окажется 43% всего населения страны, причем на эти 43% населения приходится только 17% всех денежных доходов страны, так что их покупательная способность крайне низка: она почти втрое меньше, чем покупательная способность 20% самых богатых семей.

Низкий уровень денежных доходов у значительной части населения страны сопровождается тем, что эта часть населения имеет самые низкие сбережения, худшие жилищные и бытовые условия, — именно они попадают в 25% семей, которые живут в домах без теплых туалетов и водоснабжения, имеют худшее здоровье, повышенные заболеваемость, инвалидность и смертность.

Поэтому сокращение разницы между богатыми и бедными за счет преимущества роста доходов у относительно бедных слоев населения будет иметь самые благоприятные последствия для всех сторон жизни:

- значительно увеличатся сбережения населения, и на них поднимутся наша банковская система и фондовый рынок;
- существенно улучшатся жилищные условия граждан, так как повышение доходов позволит им самим улучшать свои жилищные и коммунальные условия;
- расширится возможность образования у членов семей, и за счет этого дополнительно возрастет человеческий капитал в стране;
- улучшится здоровье нации, сократятся заболеваемость, смертность, повысится средняя продолжительность жизни.

Если, например, снизить децильную дифференциацию в доходах семей с 16 до 8, то доля дохода 10% богатых сократится с 35% примерно до 25%, а 20% самых богатых — с 48% до 35%. Соответственно, доля 40% малооплачиваемого населения, имеющего сегодня доходы вдвое ниже средних, увеличится с 15 до 25%. Резко улучшится жизнь в многодетных семьях, значительная часть из которых малообеспечены, а это приведет к улучшению здоровья детей и их образованности, жилищных условий и всех других показателей уровня жизни.

Такое перераспределение доходов населения позволит сформировать массовый спрос на отечественную продукцию, относительно сократив спрос богатых на импорт из-за значительного снижения приходящихся на их долю доходов.

Каким образом можно добиться столь радикального перераспределения доходов в пользу бедных слоев населения при ограничении в увеличении доходов богатых семей?

Чтобы ответить на этот вопрос, надо глубоко проанализировать состав малообеспеченных групп населения. Значительная часть из них — пенсионеры. Число пенсионеров в России составляет более 40 млн человек, и средний размер пенсии достигает только 35% от уровня средней заработной платы. Если бы он был равен 60%, то подавляющая часть пенсионеров была бы выведена из состава малообеспеченных слоев населения. Чтобы добиться такого коэффициента замещения, нужно провести пенсионную реформу, перейдя к накопительной пенсионной системе, как это в 1997 г. сделал Казахстан. Страны, где введена эта система, как правило, имеют коэффициент замещения от 50 до 80% к заработной плате.

В России, в отличие от других стран, среди малообеспеченных высок удельный вес работающего населения, что свидетельствует об огромной дифференциации заработной платы, сниженного размера ее минимума.

После последнего повышения минимальной заработной платы ее размер установлен на уровне 4380 рублей, что ниже современного прожиточного минимума. При этом минимальная заработная плата в 4,5 раза ниже средней

зарплаты. Чтобы вывести работающее население из числа малообеспеченных, необходимо прежде всего сократить разрывы в заработной плате и установить минимальную зарплату в размере примерно 40% от уровня средней, как это принято во многих развитых странах. В современных условиях минимальная зарплата могла бы составить около 8 тыс. рублей. Соответственно, придется повысить и заработки, примыкающие к минимуму, с тем, чтобы избежать уравниловки.

За три-четыре шага повышения минимума зарплаты, особенно если перейти к почасовым ставкам минимальной заработной платы, как это принято во всем мире, можно добиться желаемого результата.

Другим условием вывода занятого населения из группы малообеспеченных семей является введение значительных льгот на детей, особенно второго и третьего ребенка. Это могут быть налоговые льготы для многодетных семей, льготы по цене платных услуг для детей определенного возраста, надбавки в виде дополнительных денежных пособий семьям, имеющим второго или третьего ребенка. Если использовать весь арсенал льгот и надбавок, можно решить данную проблему.

Чтобы улучшить положение семей на случай безработицы работающих членов семьи, следовало бы существенно повысить пособия для безработных с 4900 рублей хотя бы до размера минимальной заработной платы — 8 тыс. рублей.

Для наиболее малообеспеченных слоев населения можно было бы отменить подоходный налог, а для других малообеспеченных снизить его размер. Определенные льготы можно предоставлять и при оплате жилья и налога на недвижимость.

Одновременно для сокращения разрыва между бедными и богатыми следовало бы ограничить богатых в росте доходов. Этому будет способствовать введение налога на недвижимость, которая у богатых весьма значительна. В этом же направлении будет действовать переход к рыночным ценам на жилье и коммунальные услуги, где сейчас богатым предоставляются наибольшие льготы, поскольку у них большая жилая площадь и повышенный расход коммунальных услуг, которые дотируются государством.

Со временем, когда мы окончательно выйдем из кризиса и нарастим темпы социально-экономического развития, можно будет вернуться к вопросу об изменении плоской шкалы подоходного налога в размере 13% на прогрессивную шкалу налогообложения, например, от 3% до 30%.

В любом случае подоходный налог на доходы богатых, которые они тратят на свое потребление, должен быть в разы больше, чем налог на доходы бедных, которые они вкладывают в приобретение отечественных ценных бумаг, на долгосрочные вклады в банки, добровольное страхование, пенсионное обеспечение, медицинскую страховку. Полностью должны быть отменены налоги с сумм, которые отчисляются на благотворительность, и т. д.

Богатых следовало бы обложить и более весомым косвенным налогом в виде акциза с предметов роскоши, значительно расширив перечень объектов роскоши. Повышенный налог нужно брать с организаций, которые строят дорогое жилье, с продажи этого жилья, с цены дорогих машин, мотоциклов, яхт, ювелирных изделий. Дополнительные налоги должны браться с бутиков, эксклюзивных магазинов, пятизвездочных отелей, сверхдорогих пансионатов и т. д. и т. п.

При расточительном образе жизни, который ведут богатые, у них нужно разными каналами изымать до половины всех доходов, стимулируя их не тратить, а накапливать средства, вкладывать их в развитие народного хозяйства, становясь таким образом более богатым за счет реальных накоплений.

Пытаясь оценить социальную значимость, сокращение разницы в уровне жизни богатых и бедных, благоприятные экономические последствия от этого, политические дивиденды от устранения несправедливой разницы в доходах между богатыми и бедными, приходишь к выводу об особенной значимости этой проблемы, которая по приоритету могла бы занять второе место после проблемы сохранения населения и охраны его здоровья. Тогда на третье место выйдет образование, на четвертое — жилищная обеспеченность, на пятое и шестое — увеличение реальных доходов населения в целом, в том числе продовольственное обеспечение, и решение проблем занятости и безработицы.

Среди приоритетов социальной политики нет места для монетаризации льгот, с которой так неудачно в России были начаты социальные мероприятия. К тому же эта монетаризация в целом потребовала дополнительных расходов в размере около 500 млрд рублей, которые растворились среди десятков миллионов льготников. Неудовлетворительно проведенные, эти меры вызвали протестные чувства у населения. Их последствия, прежде всего в виде распределения лекарств, до сих пор лихорадят население.

Мы рассмотрели проблему приоритетов социальной политики с широких, макроэкономических позиций, но эта же проблема возникает и на микроуровне при рассмотрении конкретных программ, нацеленных на решение той или иной конкретной задачи.

Важно осознать, что только управление, нацеленное на четко выверенный конечный результат и опирающееся на проводимые меры, ранжированные по своим приоритетам, будет по-настоящему эффективным.