

**Экспертиза социальных расходов
проекта бюджета на 2013-2015 годы,
гендерная составляющая**

Положение женщин в бюджете РФ определяется рядом позиций:

- А) движением социальных расходов, их соотношением с расходами на власть
- Б) политикой занятости и заработной платы по отраслям и профессиям, ее гендерных аспектов
- В) ситуацией с поддержкой женщин с детьми, особенно работающих женщин с детьми
- Г.) стартом очередной пенсионной реформы с различными последствиями для женщин и мужчин.

1. Общая тенденция в движении социальных расходов бюджета. Для соблюдения гендерных составляющих в политике правительства важно, увеличиваются ли социальные расходы бюджета, их роль и доля в экономической системе. По проекту расходы консолидированного бюджета на социальные услуги (образование, медицина, культура, социальная политика) увеличиваются абсолютно – с 9,6 трлн рублей в 2012 году до 10,4 трлн рублей в 2013 году, но доля их в ВВП не меняется – 15,7-15,7%. Однако, в сумме бюджетных расходов положение несколько иное, оно в пользу нужд государства, власти. Так, затраты на оборону, безопасность, государственное управление, резервный фонд растут быстрее, чем социальные, соответственно, на 12% против 8%.

Табл. 1. Соотношение расходов на власти и на общество в проекте бюджета на 2013 г.

	Сумма в консолидированном бюджете, млрд руб.		Доля в консолидированном бюджете, процент	
	2012 г., ожидаемое	2013 г., проект	2012 г., ожидаемое	2013г проект
Расходы на государство – всего				
Расходы на власть (госуправление, оборона, безопасность, правоохранительная деятельность)	5147,4	5683,6	25,8	26,8
Расходы на общество- (образование, здравоохранение, физкультура, культура, социополитика)	9617,6	10389,5	49,2	48,8

Сохранение доли социальных расходов в бюджетной политике позволило бы иметь дополнительные средства на новые мероприятия для улучшения жизни граждан – низкооплачиваемых работников, малообеспеченных семей с детьми, пенсионеров.

К примеру, можно было бы ликвидировать истинную "язву" трудовых отношений, созданную самим государством – неоправданно отстающей минимальной заработной платы (МРОТ) от прожиточного минимума работающего (ПМ). В 2013 г МРОТ прибавляет всего 544 руб. (12%) в месяц, МРОТ станет всего 5205 руб. против 4661 руб. при средней зарплате в 29782 руб., и разрыв с ПМ (по расчетам, 8045 руб.) достигнет 40%. Такой МРОТ, по сути, есть "индальгенция для предпринимателя". Она консервирует несправедливую цену рабочей силы в России, прежде всего, женской. Обратной стороной здесь является сверхпотребление класса новых работодателей. Ряд научных организаций, разделяя подобную точку зрения, будучи озабочены развитием страны, уже создали модели доходов и оплаты, обеспечивающей достаток экономически активным людям, им самим и их детям.

2. Основные социальные показатели экономического прогноза к проекту бюджета

Работа. Оценки по экономической активности населения предполагают некоторое снижение и занятости, и безработицы. Безработица по регистрации снизится в 2015 г. (в 2011 г. на 2%, по методу МОТ – на 15%). Это естественно при намечаемых невысоких темпов роста ВВП страны (3,7% – 2013 г., 4,3% – 2014 г., 4,5% – 2015 г.). Поскольку прогноз делается без разделения по полу, женская составляющая занятости понятна из данных статистики, и она выглядит неплохо. По современной традиции уменьшается доля женщин в официальной безработице, среди тех, кто ищет работу и готов приступить к ней, по-прежнему преобладают мужчины (таблица 2).

Табл. 2. Распределение безработных по полу в РФ в 2012 году.

	Численность официально зарегистрированных безработных (на конец сентября)			Численность безработных по методологии МОТ (в среднем за июль-сентябрь)		
	Млн. чел	Доля в экономически активном населении	Состав по полу	Млн. чел	Доля в экономически активном населении	Состав по полу -
		в процентах			в процентах	
Безработные – всего	1,0	1,3	100	4,0	5,3	100
женщины	0,6	1,5	56,1	1,8	5,0	46,0
мужчины	0,4	1,2	43,9	2,2	5,6	54,0

Отсутствие в прогнозе и бюджете показателей по положению женщин в сфере трудовых отношений – свойство всей методологии управления и программирования. Министерство экономики (МЭР) считает в социально-экономическом прогнозе к бюджету только один индикатор по полу – продолжительность жизни, и то не всегда. И пробить стену неприятия не удастся, несмотря на все лозунги про модернизацию. Наша попытка в проекте ЮНИФЕМ "Гендерные бюджеты в России" включить в оценку деятельности

правительства, ведущих ведомств, регионов минимум гендерных индикаторов – безработица по полу, соотношение в заработной плате по полу – закончилась неудачей.

Поэтому судить о дискриминации женщин в оплате труда приходится по статистике раз в два года зарплаты по профессиям. В последний раз оно было в 2011 г. В этом формате видны различия между мужчинами и женщинами. В октябре 2011 г. разница составила 32% и практически не сократилась во времени.

Зарплата. В проекте трехлетнего бюджета (2013-2015 гг.) планируется снижение темпов роста заработной платы по сравнению с предшествующим трехлетием – на 37% против 143%, что должно компенсироваться более низким индексом цен – до 118% против 121%. Следовательно, реальная заработная плата в предстоящее трехлетие не только не упадет, но повысится на 16%. Этот рост заработной платы при низких темпах экономики, в значительной мере обеспечивается прибавками в бюджетной сфере в соответствии с задачей вывести учителей и врачей выше регионального уровня, а воспитателей, медсестер, библиотекарей – максимально сократить сложившиеся различия. Процесс начался в 2010 г., продвижение есть (таблица 3), нужно продолжать, но пояснения по теме в бюджете отсутствуют. Однако, понятно, что данная мера – в пользу работающих женщин, которые в этих профессиях составляют большинство.

Табл.3. Соотношение заработной платы работников в экономике и бюджетников (на примере образования)

	январь-июль 2010, 2011, 2012		
Всего по экономике	20310	22467	25640
Образование – всего	13684	14682	18145
из него деятельность в области начального, основного общего и среднего (полного) общего образования (школы)	13138 *)	14226 *)	18780 *)
Соотношение к экономике – %			
Образования – всего	64	63	73
Школы	65	65	73
*) без субъектов малого предпринимательства			

Пенсии. Хуже, чем для работающего населения, перспективы для пенсионеров (их на две трети составляют женщины). Трудовая пенсия растет в 2013-2015 г. на 21,3%, причем в реальном исчислении с учетом индекса цен она меняется практически чисто счетно – примерно на 2,4% . Это ограничивает рост реальных доходов до 15% или до 5% в год. Это явно не в пользу женщин, их среди пенсионеров две трети их общего количества.

Однако вопрос о пенсиях в 2013 г. получает особое внимание в связи с началом очередной пенсионной реформы. Ее задача – обеспечить права пенсионеров на фоне упрочения финансового их обеспечения. Проблемы реформы остро дискутируются

экспертным сообществом. Особенно остры вопросы о пенсионном возрасте, пенсионной формуле, пенсиях работающим пенсионерам. Они все имеют гендерные последствия, но наибольшую дискуссию вызывает вопрос о повышении пенсионного возраста, в первую очередь, женского – с 55 лет до 60 . как у мужчин, а далее до 2030 г. до 63 для обоих полов. Но по опросу Фонда общественного мнения (ФОМ), лишь 2% россиян считают, что сейчас женщины выходят на пенсию слишком рано и что возраст можно повысить, т.е., идея не поддерживается населением. Но вообще-то женщины у нас живут меньше, чем на Западе. Пенсионный фонд России (ПФР) считает, что с учетом выхода женщин на пенсию на 5 лет раньше, продолжительность жизни на пенсии соответствует европейской.

Таб. 4. Длительность пребывания женщин на пенсии в РФ и Европе *)

	Средний срок пребывания на пенсии, лет	
	М	Ж
Россия – факт	14,2	23,8
Россия – при пенсионном возрасте 62/60	13,2	19,9
Великобритания	17,0	22,6
Германия	16,9	20,1
Италия	17,5	25,7
Франция	22,7	27,0
Япония	13,6	21,7
Польша	14,4	23,6
Чехия	17,2	23,7

*) Источник: расчеты по данным Росстата и Society at a Glance // OECD (2009)

Поэтому пенсионный возраст рекомендуется повышать не сегодня, как предлагают эксперты ЭГ, а постепенно, исходя из актуарно обоснованного дожития, к 2035–2040 гг. до 65 лет для обоих полов.

К тому же проблемным ограничением в решении данного вопроса выступает широкое использование работающих пенсионерок в образовании и здравоохранении, а также в уходе за детьми в семье. При недостатке мест в детских учреждениях, когда очередь на них составляет 2 млн. дошкольников, условием занятости трудоспособной молодой женщины с ребенком является наличие бабушки на пенсии. Альтернативой увеличению женского пенсионного возраста с 55 до 60 лет выступает ликвидация дефицита мест в детских яслях и садах. А их строительство бюджету обойдется дороже, чем экономия на выплате пенсий при продолжении работы в старшем возрасте (сравните, женская пенсия по возрасту в 2013 г. 9, 7 руб. в месяц, строительство одного места в дошкольном учреждении требует 1 млн. руб.).

Вместе с тем, отметим, что в бюджете ПФР 2013 г. заложено увеличение пенсионного тарифа на 2% в связи с новым порядком льготного выхода на пенсию работников с тяжелых и вредных работ (шахтеры, металлурги, химики и т.п.), где господствует применение мужской рабочей силы, поскольку в РФ действует в Трудовом

кодексе запрещение использования там женщин. Тем самым меняется положение части мужчин в пенсионной системе.

Услуги. В бюджете определяется и объем социальных услуг населению (образование, здравоохранение, культура, социальная политика, жилищно-коммунальные нужды). Они увеличиваются абсолютно – с 10,8 трлн. руб. в 2012 г. до 11,8 трлн. руб. 2015 г., или на 9%, но доля их в ВВП не меняется – 17,6-17,7%. К сожалению, есть законопроект оставить бесплатное социальное обслуживание только семьях с доходом ниже прожиточного минимума на душу, что ухудшит положение менее оплачиваемых работников с детьми. Грустно, ибо РФ отстает от развитых стран в расходах на образование, здравоохранение.

Табл. 5. Государственные расходы на социальные услуги в% к ВВП.*)

Страны	Здравоохранение (2004 г.)	Образование (2006 г.)
Россия	4,2 (2007)	4,1(2007)
США	6,9	5,7
Германия	8,2	5,6
Франция	8,2	4,4
Швеция	7,7	7,0
Великобритания	7,0	5,5
Канада	6,8	4,9
Япония	6,3	3,5
Израиль	6,1	6,3

*) Источник: Statinfo.biz

3. Замечания к конструкции социального бюджета.

Главное в ней – неблагоприятная тенденция на снижение расходов федерального бюджета на образование и здравоохранение, и недостаточность их для развития страны. По мнению А. Клепача (Минэкономки России), сокращение госрасходов имеет в виду ориентацию на бездефицитный бюджет, и несовместимо с идеей модернизации. По мнению О.Дмитриевой (Госдума), это сокращение связано с принятом бюджетным правилом учета доходов от нефти и газа в резервном фонде, помещаемом за рубежом, а не на нужды развития страны – концептуальная ошибка: "При этом эти деньги мы гоним в резервный фонд, а собственные расходы осуществляем заимствованием. При этом свои деньги дают от 0% до 1%, а занимаем мы под 7,63%. В результате единственная статья расходов, которая растет, и растет большими темпами в бюджете до 2015 года – это расходы на обслуживание долга, а все остальное сокращается в абсолютном размере – расходы на образование, и расходы на здравоохранение..."¹. По мнению Минздрава России, надо израсходовать на медицину 6 трлн руб., а не намечаемые в бюджете 2,7, иначе 1 млн чел. не доживет до 2020 г.²

¹ <http://www.rosbalt.ru/2012/10/01/1040723.html>

² Министр финансов В. Скворцова Ведомости № 218, 16 ноября 2012 г.

С нашей стороны отметим своеобразие самого курса политики Минфина России. В последние три года при составлении и принятии бюджета Минфин России завышает объем бюджетного дефицита, который по факту складывается значительно ниже из-за дополнительных доходов, которые обычно в середине дораспределяются, и экономии на социальных статьях³. Так, ФЗ "О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов" в редакции от 13.12.2010 предусматривал дефицит 1814 млрд руб., в редакции от 01.06.2011 – 719 млрд руб., в редакции от 11.06.2011 – 0 руб. Последний пример: в 2012 г.: законодательно предусматривался дефицит в 877 млрд руб., ожидается 68,1 млрд руб.

Аргумент на эту критику от составителей бюджета весьма банален: при определении дефицита лучше ошибиться в меньшую сторону, чем в большую. Это свидетельство качества работы финансистов (в 2012 г. они недоучли доходы от таких заметных плательщиков, как ЦБ, Роснефть и т.п.), которое ведет к принятию необъективных решений, особенно в социальной сфере с ее остаточным принципом финансирования, и хуже того – вообще ревизует мобилизационную роль бюджетной политики.

Что касается конструкции бюджета, то социальный его раздел составлен формально. Есть указание Президента выполнить принятые социальные обязательства, и проект, по сути, повторяет в консолидированном бюджете 2013 г. сложившуюся структуру государственных затрат в отраслевой (функциональной классификации), но далее показатели тем не менее все же уменьшаются (табл. 6).

Табл. 6. Расходы бюджетной системы по отраслям социального блока (в% к ВВП)

Отрасли социального блока	2012 г	2013 г	2014 г.	2015 г.
ЖКХ	2,0	2,0	1,9	2,0
Образование	3,7-4,1	3,9-4,1	3,9-4,0	3,7-3,8
Здравоохранение и спорт	3,8-4,1	4,0-4,3	4,1-4,3	4,1
Культура, кинематография, СМИ	0,7	0,7	0,7	0,7
Социальная политика	13,1	12,9	12,4	12,0
Пенсионное обеспечение	8,3	8,5	8,4	8,3

Подобная консервация индикаторов противоречит принципиальному тезису Бюджетного Послания Президента, где прямо отмечается, что "структура бюджетных расходов не является оптимальной для стимулирования экономического развития. Направляемых из бюджета средств на реализацию отвечающих потребностям экономического развития инфраструктурных проектов, проектов в сфере образования и

³ Известна практика недофинансирования социальных программ и мероприятий в течение года с тем, чтобы произвести ассигнования в конце года, когда средства невозможно освоить.

науки, то есть в сферы, определяющие перспективный облик российской экономики, явно недостаточно".

Но когда в бюджете, как в рассматриваемом проекте, намеченные социальные мероприятия (рост оплаты труда бюджетников, реорганизация вузов, новое детское пособие, пенсионные трансформации и т.п.), не меняют ситуацию по расходам, то можно предположить, что намеченные меры базируются на использовании имеющихся и неучтенных источников. И действительно, в материалах к бюджету отмечается, что повышение заработной платы бюджетников сопровождается сокращением их численности, устанавливается дополнительный тариф по досрочным пенсиям, минимизируется софинансирование при введении нового детского пособия и т.п.). Рационально было бы иметь расчеты об источниках социальных мероприятий, пока они, к сожалению, отсутствуют, и это явный пробел в общей картине будущего. Нельзя понять, есть ли изменения в уровне жизни или происходят чисто бумажные операции.

Не до конца ясным является даже объем средств на выполнение предвыборных обещаний избранного Президента. В пояснительных таблицах есть только общая сумма и в ней показаны всего лишь расходы на повышение оплаты бюджетников. Между тем, федеральные обязательства касаются и других аспектов: повышения минимальной заработной платы с 4661 руб. до 5205 руб., увеличения оплаты работников федеральных бюджетных учреждений, введения пособия на 3-го ребенка в регионах с низкой рождаемостью и убывающим населением, плана по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей и др.

Хотелось бы увидеть в перечне федеральных обязательств также изменение размеров пособий по безработице, которые за гранью понимания – по минимуму 820 руб. в месяц, индексацию родового сертификата – он в 2009 г. был определен в 11 тыс. руб. и с тех пор не менялся и т.д. Хотелось бы видеть участие федерального бюджета, к примеру, в реализации принятой Национальной стратегии действий в интересах детей в 2012-2017 гг. детских дошкольных учреждений, развитии детских пособий, в том числе женщинам, не получающим алиментов на детей после развода при создании Алиментного фонда и т.п. Однако, этого нет, Минфин России ограничивается обязательствами федерального бюджета по властным полномочиям, то есть по прямой подведомственности (в основном армия, безопасность, госуправление), хотя в соответствии с Конституцией у Федерации по распределению полномочий есть и предметы совместного с регионами ведения в отношении населения. Похоже, Конституция РФ не распространяется на область финансов.

4. О методологии открытого бюджета

В целом то, как представлены материалы в проекте федерального бюджета, начиная с 2011 г., нарушает статью Бюджетного кодекса РФ о прозрачности и доступности его для общества, и делает самый важный документ государственного управления непригодным для независимой научной экспертизы. Если таковая все же нужна, то следует договориться с экспертным сообществом о методологии открытого для публики бюджета,

Экспертнопригодное составление Минфином России бюджетных материалов позволяет объективно судить о правильности принимаемых им позиций и решений. Иначе приходится принимающим бюджет судить об очень серьезных решениях по косвенным признакам, иногда и просто по общему впечатлению, опыту и пр. Представленный проект на 2013–2015 годы как раз убедительно свидетельствует о том, что именно так вынуждены обсуждать бюджет законодатели. Так, В. М. Матвиенко на парламентских слушаниях по бюджету в Совете Федерации 2.10.2012 выразила мнение о значительной напряженности проектировок расходов для регионов. Причем у нее не было росписи межбюджетных трансфертов по регионам, ею владел только Министр финансов, но он, не очень делился конкретными расчетами на этот счет.

Это дезориентирует субъекты и нарушает распоряжение Правительства России от 17 сентября 2012 г. №1697-р, утвердившее перечень приоритетных расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, софинансируемых за счет средств федерального бюджета, на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов.

Критическая проблема проекта – финансовая нагрузка на регионы. Судя по ориентирам консолидированного бюджета 2013 г, положение субъектов не самое простое. Чтобы выполнить намеченное в социальной программе, им необходимо увеличить свои доходы примерно на триллион рублей при сокращении межбюджетных трансфертов. Кроме того, должны прирасти расходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования, кстати, больше, чем увеличивается фонд заработной платы по прогнозу МЭР. Не надо забывать и о долгах субъектов (банковские и бюджетные кредиты) – табл. 7. В такой позиции – риск выполнения социальных обязательств перед населением с их гендерной составляющей. Заинтересованность женщин, совмещающих профессиональную и репродуктивную функции, в поддержке государства – характерное свойство общества в современном мире.

Табл.7. Нагрузка на субъекты РФ в бюджете 2013 г. (млрд руб.)

Составляющие бюджета	2012 г	2013 г.	Изменение
Консолидированный бюджет региона	6716,5	7764,8	1048,3
Межбюджетные трансферты регионам	1357,8	1293,6	95,3
Государственный долг субъектов	1437,3 1.01.2013	1476,8 1.01.2014	39,5
Расходы из ТОМС	871,7	985,4	113,7
Дефицит, профицит	124,4	-403,8	

Что делать в таких непростых условиях рекомендует Бюджетное послание Президента: "В предстоящие годы необходимо завершить работу по распределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Российской Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме".

Это пожелание действует много лет и пока без последствий. Напротив, регулирование центра увеличивается. Покажем это по теме о введении нового пособия на третьего и последующего ребенка, предусматривающего софинансирование из федерального и регионального бюджетов. Знакомство с позицией Минтруда России по реализации Указа Президента "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации". Казалось бы, Указ говорить о 50 проблемных, с естественной убылью регионах Министерство, чтобы ограничить субсидии, ввело массу дополнительных к Указу условий. Так Московской области при невысоком уровне рождаемости, ниже среднероссийского значения не дадут субсидии из-за большой доли мигрантов, видимо, надежда, что они будут способствовать деторождению. Башкирия и Татарстан будут платить пособие за свой счет, и так – по каждой из 50 территорий.

Но риск бедности для семьи при рождении 3 и последующего ребенка существует независимо от региона, миграционного прироста или убыли населения. Получается, что права ребенка на материальную поддержку по территориям неравны, что противоречит международным обязательствам России. Бедным многодетным безразличны демографические показатели в месте проживания, они должны персонально поддерживаться, в том числе и для стимулирования рождаемости.

В принципе наше экономическое управление не выработало модели регулирования в сфере совместного ведения, к которой относится социальная политика. Нам представляется рациональным распределение бюджетных ассигнований между Федерацией и субъектами следующим образом. Федеральный бюджет каждому субъекту должен финансировать минимальный норматив по социальной гарантии выплате или услуге, а остальное, сверх этого минимума, обеспечивает субъект за счет своего регионального бюджета. Такой порядок представляется нам справедливым в федерально устроенном государстве. Такой подход может быть заложен и при расширении финансовой самостоятельности и самообеспечения регионов, намеченном российским руководством.

19 ноября 2012 года