

М.М. Стыров

ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ СИСТЕМ В СЕВЕРНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья содержит обзор основных тенденций финансового обеспечения социальной сферы¹ Севера России: роста объема финансирования, опережающего наращивания пенсионного обеспечения, сглаживания межрегионального неравенства, сохранения приоритетной роли централизованных источников. Представлен сценарный прогноз финансирования социальных систем до 2020 г., согласно которому решение главных задач ближайших лет – адаптации к демографическим изменениям и устранения диспропорций в оплате труда – потребует объединения усилий государства, бизнеса, граждан и самих работников.

Качество жизни каждого человека во многом зависит от состояния социальной сферы: система *образования* обеспечивает вхождение гражданина в общество и подготовку к трудовой деятельности; *здравоохранение* поддерживает его нормальное физическое состояние; *культура* призвана содействовать духовно-нравственному развитию личности, сохраняя целостность общества и преемственность поколений; *социальная защита* обеспечивает стабильность материального положения людей в разные периоды их жизни и в различных жизненных ситуациях. В настоящее время и власть, и общество приходят к пониманию того, что не только «отвлеченные» показатели экономического и технического развития страны, но и здоровое духовно-нравственное, социальное и физическое состояние личности должны выступать целью и критерием правильности всех принимаемых решений.

Финансовое обеспечение социальных систем является ключевым условием и одновременно важным индикатором эффективности их функционирования. Финансовые показатели отражают основные тенденции развития социальной сферы и в определенном смысле характеризуют отношение власти и всего общества к своей истории и формированию своего настоящего и будущего.

Экономическая история России знает немало различных моделей финансирования социальных расходов. В дореволюционный период – ориентация на самостоятельность, взаимовыручку и меценатство при малом объеме централизованного финансирования. Затем – построение советского «государства благоденствия» с максимально возможным обеспечением потребностей граждан за счет государственного бюджета. В годы рыночных реформ конца XX в. – резкое сокращение социальных программ в связи с экономическим спадом и пересмотром идеологических установок. В последнее десятилетие – постепенное возвращение к приемлемым нормам социального обеспечения.

Особенность современного этапа развития страны состоит в том, что после нескольких лет быстрого роста социальных расходов правительство вынуждено выбирать: либо небезопасное для сбалансированности бюджетной системы дальней-

¹ Под социальной сферой в настоящей статье понимается совокупность следующих социальных систем: образования, здравоохранения (включая физическую культуру и спорт), культуры и социальной политики. Из рассмотрения исключены такие ее составляющие, как доходы и расходы населения, жилищно-коммунальное хозяйство, защита окружающей среды и др. В свою очередь социальная политика (или социальная защита) включает в себя мероприятия, относящиеся в бюджетном учете к одноименному разделу бюджетной классификации: пенсионное обеспечение, социальное обеспечение, социальная поддержка и социальное обслуживание населения, охрана семьи и детства и прикладные научные исследования в данной сфере.

шее их увеличение; либо оптимизацию объема государственных гарантий и повышение эффективности расходов; либо ставку на внебюджетные механизмы. Задача усложняется тем, что она находится на стыке трех важнейших макроэкономических проблем: экономического роста, демографической ситуации и пространственного развития.

В северных регионах России² вопросы финансирования социальной сферы приобретают особую значимость. Причины этого общеизвестны: сильное удорожание стоимости жизни вследствие географических, природно-климатических, хозяйственных и социальных причин; повышенное негативное воздействие окружающей среды на здоровье и продолжительность жизни человека; более глубокая сырьевая специализация регионов и возникающая отсюда неравномерность их экономического благополучия; осложненная демографическая ситуация в связи с неблагоприятными характеристиками естественного движения и высоким миграционным оттоком; выраженные этнические признаки, требующие выделения дополнительных средств на изучение и сохранение культуры коренных народов и их социальную поддержку.

Вышесказанное предполагает необходимость изучения состояния и основных тенденций финансирования социальной сферы Севера России, а также прогнозирования возможных направлений ее развития.

Источники финансирования социальной сферы. Источники финансирования социальной сферы подразделяются на централизованные и децентрализованные (рис. 1). Под *централизованными* понимаются фонды денежных средств, находящиеся в распоряжении государства и органов местного самоуправления, функционирующие по общеобязательным для всей территории страны и всех экономических субъектов правилам и формируемые, в основном, за счет налоговых поступлений и страховых взносов. К их числу относятся федеральный бюджет, бюджеты регионов, местные бюджеты и государственные внебюджетные фонды.

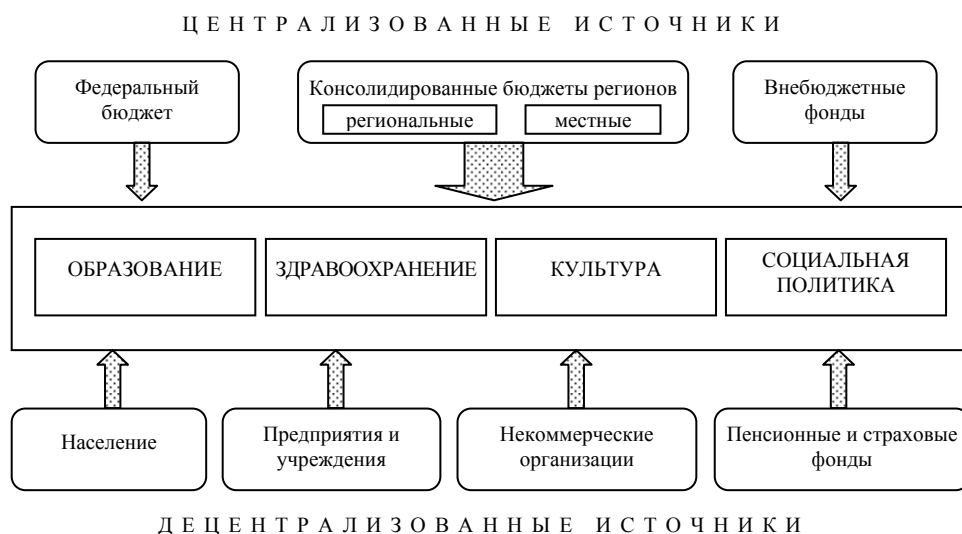


Рис. 1. Основные источники финансирования социальной сферы региона

² К их числу отнесены: республики Карелия, Коми и Саха (Якутия), Камчатский край, Архангельская, Магаданская, Мурманская и Сахалинская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Ненецкий и Чукотский автономные округа.

Информация о формировании и расходовании этих источников публикуется Федеральной службой государственной статистики [1] и Федеральным Казначейством России [2]. Централизованные источники играют ведущую роль в финансировании социальных расходов, обеспечивая более 80% их общего объема.

Децентрализованные источники включают в себя средства населения, предприятий и учреждений, некоммерческих организаций, негосударственных пенсионных и страховых фондов. Основной элемент децентрализованных источников (около $\frac{2}{3}$) – расходы населения, которые отражаются в статистике в качестве объема платных услуг по соответствующим секторам [1]. Информация об остальных источниках представлена в статистике лишь фрагментарно и поэтому включена в анализ не в полном объеме.

Основные тенденции финансирования социальных систем. Минувшее десятилетие характеризовалось *существенным увеличением финансирования социальных расходов из всех источников*: подушевые расходы в регионах Севера за 2000-2011 гг. возросли почти в 10 раз (132 тыс. руб. в год), в целом по России – в 12 раз (89 тыс. руб.)³. Данная динамика значительно опережала темпы экономического роста, в результате суммарный удельный вес государственных и частных социальных расходов в ВВП⁴ по Северу возрос за эти годы с 13,5 до 17%, по России – с 18,6 до 28,1% (рис. 2)⁵. Особенно быстрое увеличение социальных расходов в относительном выражении наблюдалось в период финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг., когда Правительством РФ, несмотря на экономический спад, принят курс на полное выполнение принятых социальных обязательств.

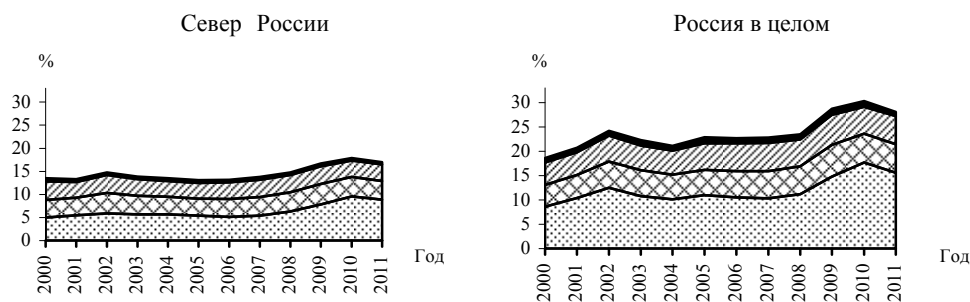


Рис. 2. Удельный вес социальных расходов в ВВП в регионах России за 2000-2011 гг.:

■ культура; ▨ здравоохранение; ▩ образование; ▤ социальная политика

Многолетняя тенденция роста социальных расходов не могла не отразиться на налогово-бюджетной политике. Рост социальных обязательств потребовал в 2011 г. существенного увеличения налоговых отчислений с заработной платы, что оказалось особенно чувствительным для малых предприятий, применявших специальные налоговые режимы (обязательные платежи по этой статье для них увеличились в 2,5 раза). Дальнейшее наращивание социальных расходов могло стать небезопасным для финансовой системы РФ, поэтому вектор роста социальных расходов в том же 2011 г. сменился на противоположный. Тем не менее по предварительным данным за девять месяцев 2012 г. при росте номинального ВВП на 10,7% [3] совокупный объем государственных расходов на социальные нужды увеличился опе-

³ Здесь и далее рассчитано автором по данным [1].

⁴ В целях корректного сопоставления ВВП страны рассчитан как сумма региональных.

⁵ Гораздо меньший удельный вес социальных расходов в ВВП на Севере обусловлен в основном не меньшим финансированием, но очень высоким уровнем подушевого ВВП в нефтедобывающих регионах: Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком, Ненецком автономных округах и в Сахалинской области.

режающими темпами – на 22,7%, что означает дальнейшее возрастание удельного веса социальных расходов в ВРП.

Поиск причин столь быстрого роста социальных расходов выявляет следующую значимую тенденцию последнего десятилетия – *приоритетное увеличение финансирования социальной политики и в первую очередь – пенсионного обеспечения*. За 2000-2011 гг. номинальные расходы Пенсионного фонда РФ (без учета средств негосударственных пенсионных фондов) возросли в северных регионах в подушевом измерении почти в 19 раз, в целом по стране – в 15 раз, а в процентном отношении к ВРП – с 2,4 до 6,2% и с 5,9 до 10,9% соответственно, что и обеспечило подавляющую часть общего прироста социальных расходов.

Это позволило значительно улучшить характеристики пенсионного обеспечения на Севере: отношение среднего размера назначенных пенсий к прожиточному минимуму пенсионера возросло за эти годы более чем вдвое – с 77 до 157% (по России – с 83 до 169%), а к среднему размеру начисленной заработной платы – с 22 до 32% (по стране – 36%).

Если основной «точкой роста» социальных расходов в эти годы выступило пенсионное обеспечение, то в отношении средств, выделяемых на *образование и здравоохранение* вплоть до последнего времени не наблюдалось существенных сдвигов. Их величина в процентном отношении к ВРП почти не увеличивалась, т.е. данные направления развивались сообразно всей экономике РФ. Лишь в 2011 г. наметился поворот государственной политики в сторону более быстрого увеличения инвестиций в эти секторы (см. рис. 2), что может являться признаком смещения приоритетов с социальной защиты как основы справедливости и стабильности общества на человеческий капитал как решающий фактор развития страны.

Обращает на себя внимание снижающаяся значимость *культуры* в видовой структуре социальных расходов: за последние шесть лет удельный вес этого сектора уменьшился по Северу на 0,1% ВРП, а в целом по стране – на 0,4% ВРП. Этот факт может рассматриваться как признак недооценки правительством и обществом значимости сферы культуры в качестве фактора благополучия общества.

Политические и экономические перемены 2000-х годов оказали влияние и на *пространственную структуру социальных расходов*. Как выше отмечено, подушевой объем социальных расходов на Севере значительно – в 1,5 раза – превышает среднероссийское значение (132 тыс. руб. по сравнению с 89). Такое различие естественно и объясняется тремя главными причинами: возрастающей *затратностью* жизнеобеспечения в условиях Севера в связи с суровым климатом и слабым развитием инфраструктуры; высокой *доходностью* бюджетов ресурсных регионов, позволяющей выделять дополнительные ассигнования на социальную сферу; выраженной *этничностью*, требующей приоритетного выделения средств на изучение, сохранение и развитие культуры коренных народов Севера и их социальную поддержку⁶.

Вместе с тем в *межрегиональной дифференциации* финансирования социальных расходов в эти годы происходило существенное «сглаживание»: в 2000 г. подушевой уровень социальных расходов в северных регионах существенно (до двух раз) превышал современное (2011 г.) значение среднероссийского (рис. 3). Это сглаживание обусловлено сокращением степени отрыва высокообеспеченных ресурсно-экспортных регионов – Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого и Ненецкого автономных округов, республик Коми и Якутии – в среднем с 2,7 до 1,6 раза. Подушевые расходы в остальных северных регионах, не имеющих больших доходов за счет природной ренты, по отношению к среднероссийским, наоборот, возросли с 1,3 до 1,4 раза.

⁶ Количественную характеристику факторов северного удорожания см. в работе [4].

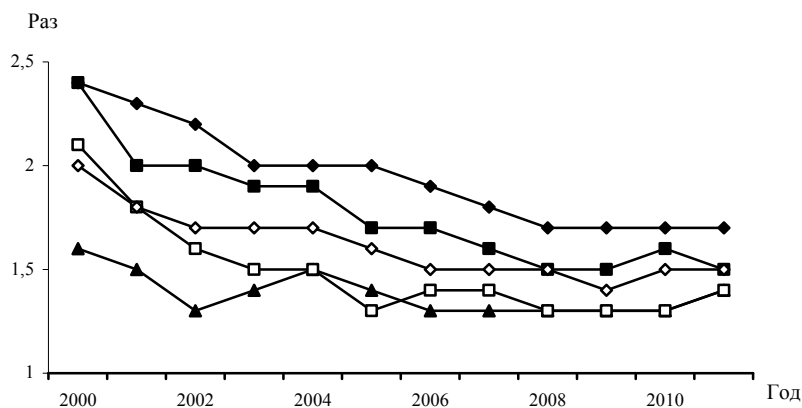


Рис. 3. Разрыв в уровне подушевого финансирования социальных расходов между Севером и остальными регионами России за 2000-2011 гг.:
 —◆— образование; —■— здравоохранение; —▲— социальная политика;
 —□— культура; —◇— все расходы;

Анализ финансирования социальных расходов невозможен без рассмотрения *структуры их источников*. Хотя в условиях роста платности всех видов услуг нередко складывается впечатление о ведущей и при этом постоянно возрастающей значимости частных источников, статистические данные свидетельствуют, что за 2000-2011 гг. доля децентрализованных источников в общем объеме средств в регионах Севера почти не изменилась и составила всего около 5%, тогда как в среднем по России произошло ее снижение – с 9 до 7%. Таким образом, роль частных источников, безусловно, является значимой, но не преобладающей. Даже при том, что в этих расчетах не учтены некоторые частные источники – добровольное медицинское и пенсионное страхование, страхование жизни и здоровья и расходы организаций, которые в совокупности, по авторской оценке, достигают около 5% всех социальных расходов – все равно доля централизованного финансирования оказывается выше 80%.

Наблюдаемое в настоящее время снижение доли частных источников финансирования обусловлено прежде всего опережающим ростом государственных ассигнований на социальные нужды. Вероятно, после резкого возрастания роли платных услуг в первое десятилетие реформ был достигнут определенный «потолок» степени личного участия граждан в оплате социальных услуг, преодоление которого требует серьезных изменений в сознании населения и в сложившихся пропорциях доходов и расходов.

Прогнозирование социальных расходов северных регионов. Полученная картина дает основание перейти к прогнозированию финансирования социальной сферы северных регионов России для выявления возможностей и скрытых угроз при различных вариантах развития экономики и общества. Срок прогнозирования целесообразно гармонизировать с большинством стратегических документов на уровне страны и регионов, т. е. охватить период до 2020 г., что относит разрабатываемый прогноз к категории долгосрочных.

Основным методом прогнозирования является моделирование, в рамках которого осуществляется разработка отдельных показателей методами экстраполяции и экспертных оценок. Моделирование производится в рамках *сценарного подхода*, который сочетает в себе содержательный логико-эвристический анализ с формальными методами исследования. Сценарий – это гипотетическая картина последовательного развития во времени и пространстве событий, составляющих в совокупности эволюцию социально-экономического объекта в интересующем исследователя разрезе [5].

Разрабатываемый прогноз должен содержать поисковую и нормативную часть. Под *поисковым* прогнозом понимается определение возможных состояний объекта в будущем путем экстраполяции тенденций развития изучаемого явления в прошлом и настоящем, абстрагируясь от возможных решений, способных повлиять на эти тенденции. *Нормативный* подход состоит в определении путей и сроков достижения возможных желательных состояний объекта [6]. По аналогии с прогнозированием доходов и расходов населения можно определить две концептуальные схемы прогнозирования социальной сферы региона: «сверху вниз» – от динамики ВВП (ВРП) – к оценке уровня благосостояния и социального обеспечения, и «снизу вверх» – от заданных нормативных характеристик благосостояния – к темпам экономического развития и другим факторам [7].

Прогнозная модель финансирования социальных расходов. Схема прогнозной модели приведена на рис. 4. Исходной точкой расчетов является прогноз ВРП [8], составленный на основе официальных стратегий и прогнозов развития России и отдельных регионов, в ряде случаев скорректированный с применением метода экспертных оценок.

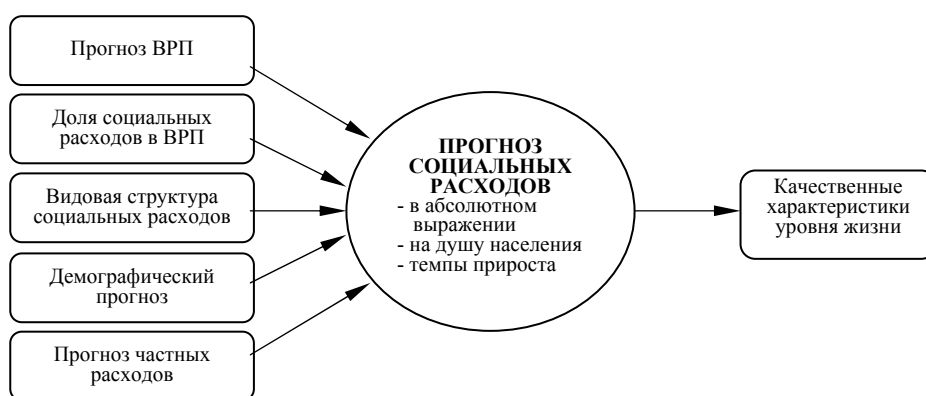


Рис. 4. Схема модели прогнозирования финансирования социальной сферы региона

Следующий элемент модели – удельный вес социальных расходов в ВРП и их видовая структура. В отличие от самого ВРП, значение которого невозможно планировать, а можно только с большей или меньшей точностью прогнозировать, данный параметр в полной мере подлежит регулированию со стороны федеральных и региональных органов власти и потому является главным рычагом воздействия на финансирование социальной сферы.

Очень важный фактор перспективной динамики социальных расходов – демографический: прежде всего – численность населения по регионам в целом и по возрастным группам. Первая необходима для расчета среднедушевых значений социальных расходов, вторая – для учета изменений в финансировании таких сильно зависящих от возрастной структуры населения статей, как образование и пенсионное обеспечение. Источником информации об ожидаемых изменениях демографической ситуации в регионах послужил прогноз Росстата до 2030 г. [9], скорректированный с учетом данных Всероссийской переписи населения 2010 г. [10].

Частные расходы на социальные нужды могут прогнозироваться на основе сопоставления с централизованными расходами, ВРП или общей величиной доходов или расходов населения.

Для целей прогнозирования социальные расходы региона в зависимости от источников финансирования следует разделить на несколько категорий. Расходы

консолидированных бюджетов регионов с некоторой долей условности «привязаны» к уровню благосостояния самих территорий и поэтому должны прогнозироваться на основе темпов экономического роста самого субъекта РФ. Расходы внебюджетных фондов подвергаются сильному межрегиональному выравниванию, их пропорции устанавливаются по России в целом. Следовательно, более правильно осуществлять индексацию этих расходов на основе ожидаемого уровня экономического роста не отдельного региона, а всей страны. Базовым годом расчетов является 2010 г., за который имеются точные данные о ВРП.

Компоненты прогнозной модели сводятся воедино в рамках математической модели следующего вида:

$$СР_{абс. i} = ВРП_{тек.} \times \text{Темп ВРП} \times (D_{образ.} + D_{здрав.} + D_{культ.} + D_{соц. пол.}),$$

где $СР_{абс. i}$ – социальные расходы региона в абсолютном выражении в i -м году в ценах базового года; $ВРП_{тек.}$ – объем ВРП региона в базовом году; Темп ВРП – прогнозируемый накопленный темп роста ВРП данного региона в i -м году относительно базового года; $D_{образ.}$, $D_{здрав.}$, $D_{культ.}$, $D_{соц. пол.}$ – прогнозируемая в i -м году доля в ВРП государственных и частных расходов на образование, здравоохранение, культуру, социальную политику.

Применительно к расходам на пенсионное обеспечение и обязательное медицинское страхование темп экономического роста региона в данной модели заменяется на среднероссийский.

Эта модель пригодна для сценария, в котором предполагается, что рычагом регулирования является доля социальных расходов в ВРП, а численность населения выступает базой для распределения полученного объема расходов. Возможна и другая логика расчетов: рассматривать объем расходов на одного человека как заданную величину, индексируемую по годам сообразно темпам экономического роста, а затем находить общий объем расходов как произведение значения подушевого финансирования на численность населения в целом или соответствующей возрастной группы.

Итогом прогнозных расчетов становится объем социальных расходов в абсолютном выражении в ценах базисного года. На основе этого показателя могут быть определены подушевые значения финансирования социальных нужд, а также темпы роста социальных расходов в целом или на одного человека. Исходя из полученных данных, могут быть вычислены качественные характеристики уровня жизни: уровень заработной платы в бюджетной сфере, экономические характеристики пенсионного и социального обеспечения и т. д.

Сценарные условия. Сценарный подход позволяет определить область реально возможного, т.е. диапазон «вероятных траекторий» развития региона. Для этого обычно задаются сценарии с наилучшим и наихудшим набором значений факторов, влияющих на развитие изучаемой системы [5]. Согласно этим положениям, в рамках поискового прогноза определены следующие сценарные условия.

Сценарий 1 – пессимистичный. В этом сценарии предполагается, что рост ВРП по регионам и в целом по стране будет минимальным, соответствующим нижней границе имеющихся прогнозов. Значимых изменений в отношении социальных расходов к ВРП и в их видовой структуре не произойдет. Государственные ассигнования на пенсионное обеспечение при неизменности их общей величины будут перераспределяться между регионами сообразно численности пожилых граждан. Численность населения в целом и по возрастным группам будет соответствовать низкому варианту прогноза Росстата. Удельный вес частных расходов в отношении к ВРП будет стабилен.

Сценарий 2 – оптимистичный. В этом сценарии из имеющихся прогнозных оценок темпов роста ВРП приняты максимальные. Удельный вес социальных расходов на образование и пенсионное обеспечение в ВРП будет определяться с уче-

том демографических изменений, соответствующих высокому варианту прогноза Росстата. По остальным направлениям доля социальных расходов в ВРП будет неизменна. Частные расходы будут возрастать пропорционально бюджетным.

Сценарий 3 – целевой. В этом сценарии реализована нормативная концепция прогнозирования. Исходной точкой расчетов послужили не только демографические изменения по высокому варианту, но и целевые ориентиры социального развития, заложенные в пакете указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года. Относительно этих параметров проведен расчет необходимого объема финансирования как за счет государственных, так и частных источников.

Прогнозные расчеты. Сценарий 1 – пессимистичный. Базовым годом расчетов для всех сценариев является 2010 г. Прогнозные темпы прироста ВРП приведены в табл. 1. В ряде случаев отсутствующие данные восполнены экспертными оценками.

Прогнозируемый среднегодовой темп прироста ВРП за 2012-2020 гг. составляет по регионам Севера 2,8%, что на 0,8% ниже, чем в среднем по России. Эта отстающая динамика объясняется низкими ожидаемыми темпами прироста в главных нефтегазодобывающих регионах – Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах – чуть более 2%, что обусловлено осторожностью региональных администраций в прогнозных оценках и возможным снижением добычи углеводородов. Заметно выше среднего (5% и более) темп роста в Чукотском автономном округе и в Камчатском крае.

Таблица 1

Прогнозные среднегодовые темпы прироста ВРП регионов России в 2012-2020 гг., %

| Регион | Сценарий | |
|-------------------------|----------|---------|
| | низкий | высокий |
| Россия, всего | 3,6 | 6,0 |
| северные регионы, всего | 2,8 | 5,0 |
| в том числе: | | |
| Республика Карелия | 3,9 | 8,4 |
| Республика Коми | 2,3 | 3,5 |
| Архангельская обл. | 2,5 | 7,5 |
| Ненецкий АО | 4,0 | 4,0 |
| Мурманская обл.* | 4,4 | 10,9 |
| Ханты-Мансийский АО | 2,2 | 3,2 |
| Ямало-Ненецкий АО** | 2,2 | 3,4 |
| Якутия | 3,7 | 7,6 |
| Камчатский край | 5,8 | 10,3 |
| Магаданская обл. | 2,5 | 4,8 |
| Сахалинская обл. | 3,6 | 7,5 |
| Чукотский АО | 5,0 | 10,5 |

* В связи с отсутствием низкого сценария темп прироста принят на уровне 2011 г.
 ** В связи с отсутствием низкого сценария темп прироста принят на уровне энергосырьевого сценария Ханты-Мансийского АО.

Источник: рассчитано автором по [11] и данным стратегий социально-экономического развития регионов РФ.

Согласно низкому варианту демографического прогноза общая численность населения северных регионов к 2020 г. снизится на 3,1%, т.е. умереннее, чем в среднем по России (3,5%) благодаря положительной динамике прироста на нефтедобывающих территориях (табл. 2). В других регионах Севера снижение общей численности составит от 1% в Якутии до 12% в Магаданской области, что связывается как с естественной убылью, так и с миграционным оттоком населения.

Таблица 2

Темпы прироста численности населения северных регионов России
в 2010-2020 гг. по низкому и высокому сценариям, %

| Регион | Возрастная группа | | | | | |
|--------------------------|-----------------------------------|---------|---------------------------|---------|---------------------------|---------|
| | всего | | моложе трудоспособного | | старше трудоспособного | |
| | вариант демографического прогноза | | | | | |
| | низкий | высокий | низкий | высокий | низкий | высокий |
| Россия, всего | -3,5 | 2,3 | -0,4 | 20,0 | 15,6 | 21,8 |
| северные регионы, всего | -3,1 | 2,7 | -2,4 | 18,5 | 29,5 | 32,8 |
| в том числе: | | | | | | |
| Республика Карелия | -7,5 | -0,8 | -5,9 | 14,8 | 10,3 | 18,5 |
| Республика Коми | -8,7 | -3,6 | -7,8 | 11,5 | 18,1 | 20,8 |
| Архангельская обл. | -8,7 | -3,9 | -6,8 | 11,8 | 14,5 | 19,7 |
| Ненецкий АО | -2,0 | 2,0 | 1,0 | 15,5 | 41,0 | 47,5 |
| Мурманская обл. | -7,7 | -2,1 | -6,3 | 15,3 | 16,2 | 18,2 |
| Ханты-Мансийский АО | 7,9 | 15,2 | 6,0 | 30,0 | 73,9 | 74,6 |
| Ямало-Ненецкий АО | 8,9 | 16,6 | 3,4 | 28,1 | 81,3 | 75,5 |
| Республика Саха (Якутия) | -1,0 | 3,2 | -2,8 | 15,4 | 38,3 | 39,9 |
| Камчатский край | -7,1 | -0,9 | -8,2 | 12,7 | 18,9 | 23,6 |
| Магаданская обл. | -11,8 | -4,4 | -11,3 | 7,9 | 12,8 | 19,0 |
| Сахалинская обл. | -9,4 | -5,1 | -7,7 | 9,8 | 11,0 | 14,5 |
| Чукотский АО | -9,6 | -5,4 | -4,6 | 13,6 | 13,2 | 5,7 |

Источник: рассчитано автором по [9, 10].

Ожидается соответствующая динамика и численности населения трудоспособного возраста – снижение во всех регионах, кроме Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого и Ненецкого автономных округов. В возрасте старше трудоспособного ожидается существенный прирост численности населения, причем на Севере он почти вдвое опережает среднероссийский – 29,5 по сравнению с 15,6%, что связано с резким ростом численности пожилых лиц в тех же нефтедобывающих регионах. Это приводит к сильному увеличению демографической нагрузки и возникновению соответствующих проблем в системе социального обеспечения.

Структура социальных расходов на прогнозный период в процентном отношении к ВРП по сценарным условиям *пессимистичного* варианта соответствует пропорциям, фактически сложившимся в 2010 г.

Прогнозные расчеты по *пессимистичному* сценарию показывают, что в расчете на душу населения социальные расходы северных регионов возрастут к 2020 г. почти в полтора раза и достигнут в среднем 169 тыс. руб. (табл. 3).

Рост подушевого финансирования по регионам будет неравномерным и за рассматриваемый период достигнет максимальной величины в Камчатском крае (увеличение в 1,8 раза), Чукотском автономном округе (в 1,7), Мурманской области и Ненецком автономном округе (в 1,6 раза). Низкая динамика роста ожидается в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах (в 1,4 раза). В остальных регионах увеличение составит от 1,5 до 1,6 раз. Эти коэффициенты напрямую обусловлены темпами экономического роста в соответствующих регионах.

В целом представленный вариант характеризуется как инерционный, он заведомо не предполагает каких-либо существенных сдвигов в финансовом обеспечении социальных расходов регионов Севера. Секторы образования, здравоохранения, культуры при реализации данного сценария будут развиваться соразмерно со всем национальным хозяйством. Полуторакратный рост подушевых расходов – немалая величина, однако отставание этих секторов от других отраслей экономики по уровню оплаты труда и другим показателям останется неизменным.

Таблица 3

Прогнозный темп прироста и величина подушевых социальных расходов северных регионов России в 2014-2020 гг. относительно 2010 г., %

| Регион | Темп прироста | | | | Подушевой объем социальных расходов | | | |
|--------------------------|----------------|---------|---------------|---------|-------------------------------------|---------|---------------|---------|
| | сценарий | | | | | | | |
| | пессимистичный | | оптимистичный | | пессимистичный | | оптимистичный | |
| | 2017 г. | 2020 г. | 2017 г. | 2020 г. | 2017 г. | 2020 г. | 2017 г. | 2020 г. |
| Россия, всего | 32 | 49 | 60 | 94 | 104 | 118 | 126 | 154 |
| северные регионы, всего | 31 | 47 | 59 | 90 | 151 | 169 | 183 | 219 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| Республика Карелия | 33 | 54 | 70 | 116 | 129 | 149 | 165 | 209 |
| Республика Коми | 32 | 49 | 56 | 88 | 126 | 142 | 149 | 179 |
| Архангельская обл. | 33 | 49 | 72 | 115 | 126 | 141 | 163 | 204 |
| Ненецкий АО | 38 | 58 | 53 | 81 | 284 | 324 | 315 | 373 |
| Мурманская обл. | 41 | 62 | 95 | 144 | 147 | 169 | 204 | 255 |
| Ханты-Мансийский АО | 29 | 43 | 50 | 75 | 161 | 177 | 187 | 218 |
| Ямало-Ненецкий АО | 27 | 39 | 47 | 68 | 193 | 211 | 224 | 256 |
| Республика Саха (Якутия) | 36 | 55 | 71 | 116 | 161 | 183 | 202 | 255 |
| Камчатский край | 47 | 77 | 85 | 142 | 203 | 244 | 256 | 334 |
| Магаданская обл. | 35 | 52 | 59 | 90 | 189 | 212 | 222 | 265 |
| Сахалинская обл. | 37 | 56 | 81 | 115 | 174 | 199 | 230 | 274 |
| Чукотский АО | 47 | 73 | 90 | 150 | 329 | 386 | 425 | 559 |

При реализации этого сценария будет складываться довольно напряженная ситуация в пенсионном обеспечении. В связи с опережающим ростом численности пожилых граждан и при условии неизменности доли средств на эти нужды в ВРП государственные расходы в подушевом измерении к 2020 г. возрастут всего на 24%, что гораздо ниже ожидаемого за этот же период прироста доходов населения (по Северу – 33%, по России – 43%). Это означает, что благосостояние пенсионеров относительно других групп населения будет снижаться, что вызовет социальное напряжение. Даже с учетом того, что частные источники финансирования в этой области несколько сгладят остроту проблемы, она будет очень значимой и может потребовать альтернативных мер регулирования.

Сценарий 2 – оптимистичный. Оптимистичный сценарий характеризуется заметно более высокими среднегодовыми темпами экономического роста: по России – 6%, по регионам Севера, всего – 5% (см. табл. 1).

Сравнительно невысокое значение данного показателя в отдельных северных субъектах РФ обусловлено умеренными темпами роста в нефтегазовых регионах – 3-4% в год. Вместе с тем весьма высокие темпы роста – более 7% в год – предусмотрены в инновационных сценариях развития Архангельской, Мурманской и Сахалинской областей, Камчатского края, Чукотского автономного округа и Республики Саха (Якутия). Учитывая нераскрытый в полной мере потенциал развития этих территорий, указанные темпы роста не кажутся невозможными.

Демографическая ситуация по высокому варианту прогноза Росстата характеризуется положительным приростом общей численности: по Северу – на 2,7%, по России – на 2,3%. Однако убыль населения также будет присуща почти всем северным территориям, лишь глубина ее будет гораздо меньше. В нефтегазовых регионах и в Якутии численность населения заметно увеличится, в первом случае – за счет миграционного притока рабочей силы, во втором – за счет высокой рождаемости (см. табл. 2).

Согласно высокому варианту демографического прогноза, к 2020 г. доля населения моложе трудоспособного возраста может увеличиться примерно на 3%, а старше трудоспособного – на 4,5%. Это потребует дополнительного увеличения расходов на образование, здравоохранение и пенсионное обеспечение. Расчеты показывают, что при

реализации *оптимистичного* сценария социальные расходы увеличатся примерно в два раза и в ценах 2010 г. достигнут в регионах Севера 219 тыс. руб. на одного человека в год (в среднем по России – 154 тыс. руб.) (см. табл. 3).

Социальные расходы по сравнению с общим темпом прироста экономики за 2010-2020 гг. (по Северу он составит 62%, по России – 76%) возрастут с заметным опережением вследствие увеличения численности населения в возрасте старше и моложе трудоспособного, которое повлечет за собой соответствующее увеличение государственных расходов по этим статьям. По этой причине удельный вес социальных расходов в ВРП к 2020 г. должен быть увеличен почти на 4%: по северным регионам – с 17,9 до 21,6%, в целом по России – с 30,3 до 34,1%, причем более 70% этого прироста будет обусловлено увеличением численности пожилого населения.

В целом данный сценарий, безусловно, гораздо привлекательнее *пессимистичного* с точки зрения перспектив улучшения состояния социальной сферы. Он сулит существенные позитивные сдвиги в финансировании образования, здравоохранения и культуры при том, что отсутствует негативная динамика пенсионного и социального обеспечения. Однако согласно данному сценарию, развитие социальной сферы по-прежнему будет «привязано» к темпам экономического роста, скорректированным пропорционально изменению численности населения соответствующих возрастных групп, что влечет за собой «консервацию» существующих соотношений в оплате труда и иных качественных характеристик социальной сферы. Поэтому требуется разработка целевого сценария, который позволил бы решить эти задачи наряду с остальными.

Сценарий 3 – целевой⁷. В данном сценарии в качестве первоочередной задачи рассматривается преодоление существующих диспропорций в оплате труда работников отраслей, ответственных за развитие трудового и творческого потенциала населения, и следовательно, образование, здравоохранение, культуру. Вместе с тем должно обеспечиваться сохранение достигнутых параметров социального обеспечения нетрудоспособного населения посредством учета демографической динамики.

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» определены следующие целевые ориентиры:

– доведение средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего (в 2012 г.) и дошкольного (к 2013 г.) образования, преподавателей и мастеров производственного обучения начального и среднего профессионального образования, работников учреждений культуры, младшего и среднего медицинского персонала – *до средней заработной платы в соответствующем регионе;*

– повышение к 2018 г. средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования, научных сотрудников и врачей – *до 200% средней заработной платы в соответствующем регионе.*

На первый взгляд, заданные ориентиры очень высоки, если не сказать недостижимы: рост самих зарплат должен составить около 70%. Вместе с тем очевидно, что такое опережающее развитие социальной сферы должно базироваться не столько на высоких темпах экономического роста, сколько на структурных изменениях. В связи с этим выполнен «прогноз возможностей» достижения целевых показателей. Основой для расчетов послужили данные о существующем уровне оплаты труда работников соответствующих сфер (табл. 4), удельном весе затрат на оплату труда в общей величине бюджетных расходов и удельном весе профильных работников в общем фонде оплаты труда. Темп роста бюджетных расходов, рассчитываемый по формуле:

$$\text{ТЕМП}_{\text{расх.}} = (K_{\text{цел.}} / K_{\text{сущ.}}) \times D_{\text{зат. опл. тр.}} \times D_{\text{проф. раб.}}$$

⁷ В данном сценарии в число приоритетных включены и такие факторы как справедливость и солидарность в качестве объединяющей силы общества (см. [12]).

позволяет определить прогнозную долю социальных расходов в ВРП. $ТЕМП_{расх.}$ – темп роста бюджетных расходов по соответствующему направлению, необходимый для достижения целевого уровня оплаты труда; $K_{цел.}$, $K_{сущ.}$ – целевой и существующий коэффициенты соотношения оплаты труда работников соответствующей сферы и среднего уровня оплаты труда по региону; $D_{зат. опл. тр.}$ – доля затрат на оплату труда и начисления в общей величине бюджетных расходов региона по данному направлению; $D_{проф. раб.}$ – удельный вес оплаты труда профильных работников в общем объеме оплаты труда отрасли.

Данные табл. 4 свидетельствуют, что в настоящее время в дошкольном образовании уровень оплаты труда на Севере, как и в целом по России, вдвое ниже, чем в среднем по экономике соответствующих регионов. В среднем общем, а также начальном и среднем профессиональном образовании заработная плата ниже средне-региональной на 20%. В высшем образовании в целом по России уровень оплаты труда практически соответствует среднему по экономике, а на Севере он ниже почти на 20%. В сфере здравоохранения сохраняется 30-процентное отставание, а в учреждениях культуры заработная плата на Севере страны на 40% ниже средней по соответствующим регионам. При этом в последние годы уже отмечается пусть и недостаточно динамичное, но устойчивое сокращение имеющегося разрыва в уровне оплаты труда. Так, например, в общем образовании за последние пять лет этот разрыв снизился на 7%, в сфере культуры и дошкольном образовании – на 3%, в здравоохранении – на 2%.

Таблица 4

Соотношение уровня оплаты труда и средней по экономике в северных регионах России в 2011 г., %

| Регион | Образование | | | Здравоохранение | Культура |
|--------------------------|-------------|--|-------------------------|-----------------|----------|
| | дошкольное | общее (основное и среднее), профессиональное (начальное и среднее) | высшее профессиональное | | |
| Россия, всего | 49 | 75 | 99 | 75 | 62 |
| северные регионы, всего | 47 | 78 | 83 | 73 | 57 |
| в том числе: | | | | | |
| Республика Карелия | 45 | 66 | 78 | 77 | 64 |
| Республика Коми | 43 | 76 | 75 | 70 | 47 |
| Архангельская обл. | 46 | 70 | 104 | 73 | 61 |
| Ненецкий АО | 56 | 85 | 72 | 85 | 73 |
| Мурманская обл. | 52 | 80 | 85 | 74 | 59 |
| Ханты-Мансийский АО | 49 | 93 | 85 | 75 | 56 |
| Ямало-Ненецкий АО | 48 | 92 | 76 | 69 | 66 |
| Республика Саха (Якутия) | 40 | 81 | 94 | 65 | 47 |
| Камчатский край | 51 | 79 | 96 | 88 | 66 |
| Магаданская обл. | 41 | 66 | 82 | 62 | 48 |
| Сахалинская обл. | 49 | 77 | 82 | 77 | 56 |
| Чукотский АО | 47 | 74 | 70 | 72 | 57 |

Источник: рассчитано автором по данным [1].

Ввиду отсутствия точной статистики о доле профильных специалистов в общем фонде оплаты труда для проведения расчетов принято допущение, что она составляет 70%. Рассчитанный темп прироста бюджетных расходов, необходимый для решения поставленных задач социального развития, приведен в табл. 5.

**Необходимый темп прироста бюджетных расходов
для достижения нормативной оплаты труда, %**

| Регион | Темп прироста бюджетных расходов, всего | В том числе по направлениям | | |
|--------------------------|---|-----------------------------|-----------------|----------|
| | | образование | здравоохранение | культура |
| Россия, всего | 7 | 19 | 14 | 19 |
| северные регионы, всего | 9 | 18 | 23 | 27 |
| в том числе: | | | | |
| Республика Карелия | 11 | 12 | 25 | 19 |
| Республика Коми | 10 | 24 | 12 | 47 |
| Архангельская обл. | 8 | 14 | 15 | 24 |
| Ненецкий АО | 6 | 9 | 18 | 11 |
| Мурманская обл. | 7 | 22 | 13 | 34 |
| Ханты-Мансийский АО | 13 | 25 | 31 | 22 |
| Ямало-Ненецкий АО | 7 | 23 | 27 | 18 |
| Республика Саха (Якутия) | 8 | 19 | 17 | 39 |
| Камчатский край | 4 | 16 | 11 | 21 |
| Магаданская обл. | 12 | 16 | 29 | 41 |
| Сахалинская обл. | 8 | 19 | 27 | 25 |
| Чукотский АО | 4 | 15 | 3 | 25 |

Согласно проведенным расчетам, для устранения существующих диспропорций в оплате труда в регионах Севера необходимо увеличить социальные расходы бюджета помимо базового темпа экономического роста на 9%, в том числе на образование – в среднем на 18%, здравоохранение – на 23%, культуру – на 27%. Примечательно, что если для расходов на образование необходимый темп роста для северных регионов совпадает со средним по России (около 20%), то в сфере здравоохранения и культуры он заметно, почти на треть, выше. Это объясняется как несколько большим разрывом в самой заработной плате (см. табл. 4), так и более высоким удельным весом затрат на оплату труда в бюджетных расходах на Севере.

На основе рассчитанных темпов прироста бюджетных расходов можно определить удельный вес социальных расходов в ВРП, обеспечивающий достаточное финансовое покрытие решаемой задачи. Цена повышения зарплат составляет для регионов Севера 1,9% ВРП, для России в целом – 2,3%. Для большинства регионов найденная величина хотя и ощутима, однако представляется вполне посильной и может быть достижима путем отнюдь не революционных изменений в налоговой системе или в списке приоритетов государственных расходов.

Рассмотрим также перспективы развития ситуации с пенсионным обеспечением. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. установлено, что средний размер трудовой пенсии к 2016-2020 гг. должен составить 2,5-3 прожиточных минимума пенсионера. В настоящее время это соотношение составляет 1,6-1,7 раза (табл. 6). В зависимости от сценария экономического развития (инновационного или инерционного), обеспечивающего, соответственно высокие или низкие темпы экономического роста, к 2020 г. оно может увеличиться до 2,1-2,9 раза. В таком случае оказывается возможным достижение установленного значения.

Вместе с тем напомним, что целевой сценарий предполагает не только приведение оплаты труда в бюджетной сфере к желаемому уровню, но и неотступное следование параметров финансирования демографическим изменениям по высокому варианту прогноза. В комплексе с повышением оплаты труда это потребует увеличения удельного веса социальных расходов в ВРП северных регионов на 5,6% (до 23,5%), в целом по России – на 6,1% (до 36,4%) (табл. 7).

Таблица 6

Соотношение среднего размера назначенных пенсий с величиной прожиточного минимума пенсионера, %

| Регион | 2011 г. | Прогноз 2020 г., по сценариям | |
|--------------------------|---------|-------------------------------|---------------|
| | | пессимистичный | оптимистичный |
| Россия, всего | 169 | 233 | 286 |
| северные регионы, всего | 157 | 210 | 285 |
| в том числе: | | | |
| Республика Карелия | 173 | 248 | 363 |
| Республика Коми | 161 | 205 | 227 |
| Архангельская обл. | 167 | 211 | 324 |
| Ненецкий АО | 129 | 185 | 185 |
| Мурманская обл. | 153 | 223 | 383 |
| Ханты-Мансийский АО | 167 | 202 | 220 |
| Ямало-Ненецкий АО | 161 | 197 | 219 |
| Республика Саха (Якутия) | 138 | 201 | 279 |
| Камчатский край | 123 | 199 | 290 |
| Магаданская обл. | 164 | 216 | 262 |
| Сахалинская обл. | 136 | 193 | 271 |
| Чукотский АО | 159 | 245 | 387 |

Таблица 7

Удельный вес социальных расходов в ВРП регионов России в 2020 г. по прогнозным сценариям, %

| Регион | Удельный вес социальных расходов в ВРП | | | |
|--------------------------|--|----------------|---------------|---------|
| | Факт, 2010 г. | сценарий | | |
| | | пессимистичный | оптимистичный | целевой |
| Россия, всего | 30,3 | 30,3 | 34,1 | 36,4 |
| северные регионы, всего | 17,9 | 19,1 | 21,6 | 23,5 |
| в том числе: | | | | |
| Республика Карелия | 49,0 | 47,4 | 48,7 | 52,7 |
| Республика Коми | 24,5 | 26,2 | 31,3 | 33,6 |
| Архангельская обл. | 53,5 | 55,8 | 55,4 | 59,0 |
| Ненецкий АО | 6,0 | 6,3 | 7,5 | 8,0 |
| Мурманская обл. | 35,5 | 34,6 | 32,1 | 34,3 |
| Ханты-Мансийский АО | 9,6 | 11,7 | 14,0 | 15,6 |
| Ямало-Ненецкий АО | 10,3 | 12,3 | 14,4 | 15,8 |
| Республика Саха (Якутия) | 29,4 | 31,2 | 32,6 | 35,3 |
| Камчатский край | 43,7 | 41,5 | 41,6 | 43,8 |
| Магаданская обл. | 37,8 | 38,8 | 43,3 | 48,6 |
| Сахалинская обл. | 12,9 | 12,7 | 13,1 | 14,5 |
| Чукотский АО | 27,0 | 26,1 | 25,0 | 26,6 |

Рассмотрим возможные пути решения данной задачи. *Первый* подход, наиболее простой и кардинальный, заключается в покрытии данного разрыва за государственный счет при соответствующем увеличении налоговой нагрузки. Главным резервом здесь является введение прогрессивного налогообложения сверхдоходов граждан и предприятий [13]. Вместе с тем быстрый 6-процентный рост налогового бремени на экономику небезопасен по последствиям и нелегко по возможности осуществления, особенно с учетом произошедшего недавно повышения ставок. Кроме того, простое механическое увеличение бюджетных расходов, если и не нарушит сбалансированности бюджетной системы, может и не привести к достижению второй важнейшей, наряду с ростом благосостояния трудящихся, цели: повышению качества работы социальных систем.

Еще менее приемлем, на наш взгляд, *второй* радикальный подход – возложить всю тяжесть дополнительного финансирования на плечи самих граждан, частного бизнеса и некоммерческих организаций, поскольку в таком случае расходы этих экономических агентов должны будут увеличиться в относительном выражении примерно в 3 раза, в то время как для низкообеспеченных групп населения нередко обременительной является даже существующая нагрузка.

Поэтому следует признать, что для решения этих задач необходим поиск компромиссов и объединение усилий всех заинтересованных сторон. Со стороны *органов власти* в эти годы необходимы усиленное увеличение налоговой нагрузки и обеспечение повышения эффективности самих расходов, постепенное и осмысленное совершенствование системы оплаты труда, усиление принципа адресности социальных льгот и бесплатных услуг в зависимости от благосостояния получателей, возможно – привлечение негосударственных организаций к выполнению госзаданий. *Граждане и заинтересованные предприятия* должны быть морально и организационно готовы к увеличению степени своего участия в финансировании образования, здравоохранения, культуры и социальной защиты и наряду с этим – к формированию более активной позиции в отношении повышения эффективности их функционирования. Самим же *работникам бюджетной сферы* следует осознать, что увеличение уровня оплаты труда не может оставаться «механическим» и «внешним» – оно должно быть гармонично увязано с ростом квалификационных требований и определенным повышением интенсивности труда.

Итак, прогнозирование финансового обеспечения социальной сферы показало, что *пессимистичный* сценарий не требует увеличения государственных и частных расходов в относительном выражении и предполагает инерционное развитие социальных систем в соответствии с установившимися темпами экономического роста, что повлечет за собой снижение подушевого уровня финансирования расходов на пенсионное обеспечение. *Оптимистичный* сценарий предполагает гармонизацию финансовой политики с демографической динамикой, что позволит сохранять неизменными достигнутые параметры социального благосостояния, однако потребует весьма существенного увеличения налоговой нагрузки на экономику или пересмотра структуры государственных расходов. Кроме того, данный вариант «консервирует» имеющиеся диспропорции в оплате труда между работниками социальной сферы и остальных отраслей экономики. В *целевом* сценарии, наряду с учетом демографических процессов, обеспечивается приоритетное развитие образования, здравоохранения и культуры посредством приведения уровня оплаты их работников к установленным нормативным соотношениям, что потребует от органов власти значительного увеличения объема бюджетных ассигнований, поиска компромиссов в расходовании средств и создания условий для более широкого, но не безоглядного привлечения децентрализованных источников финансирования.

Литература

1. Единая межведомственная информационно-статистическая система. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://fedstat.ru/indicator/data.do>
2. Информация Федерального Казначейства об исполнении бюджетов. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>
3. Информация Росстата о ВВП. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/tab5.xls
4. Стыров М.М. Тенденции финансового обеспечения социальной сферы северных регионов России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 2 (20).
5. Прогнозирование социально-экономического развития региона / Под ред. В.А. Черешнева, А.И. Татаркина, С.Ю. Глазьева. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011.
6. Бестужев-Лада И.В. Социальное прогнозирование. Курс лекций. М.: Педагогическое общество России, 2002.
7. Прикладное прогнозирование национальной экономики: учебное пособие / Под ред. В.В. Ивантера, А.Г. Коровкина, В.С. Сутягина. М.: Экономистъ, 2007.

8. Акопов В.И., Гаджиев Ю.А. Модель благосостояния Республики Коми. Сыктывкар, 1998.
9. Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 г. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.gks.ru/doc_2010/bul_dr/progn_09.zip
10. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol2/pub-02-03.xlsx
11. Сценарные условия долгосрочного прогноза социально-экономического развития РФ до 2030 г. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.esopotu.gov.ru>
12. Кирилл, Патриарх Московский и всея Руси. Общество, экономика, этика в служении Русской Православной Церкви // Неэкономические грани экономики: непознанное влияние / Под ред. О.Т. Богомолова, рук. проекта Б.Н. Кузык. М.: Институт экономических стратегий, 2010.
13. Иванов В.Н., Суворов А.В. Доходы и потребление российского населения в условиях кризиса и альтернативы государственной политики в этой сфере // Проблемы прогнозирования. 2009. № 6.