

Реакция систем социальной защиты стран Европейского союза и Соединенных Штатов Америки на финансовые кризисы: предложения по использованию опыта в России

Калабин Вадим Александрович

Аспирант

ORCID: 0009-0008-2908-1023, e-mail: the.vadim.kalabin@gmail.com

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Россия

Аннотация

В условиях ускоренной трансформации отечественной экономики, попытках экономической и социально-политической изоляции Российской Федерации (далее – РФ, Россия) встает вопрос о переосмыслении роли социальной защиты в развитии РФ. Целью работы является разработка рекомендаций по повышению адаптивности отечественной системы социальной защиты к будущим возможным шокам, с учетом современных практик, используемых в развитых экономиках. Объектом исследования являются системы социальной защиты. Предметом выступают меры адаптации данных систем к последствиям финансовых кризисов. При проведении исследования были использованы следующие методы: анализ, индукция, измерение, сравнение, расчетно-конструктивный и статистико-экономический. К основным результатам исследования относятся определение главных каналов перехода финансового кризиса в социальный и оценка фискальных импульсов стран Европейского союза, Соединенных Штатов Америки и России в целях нивелирования негативных шоков финансовых кризисов. Практическая значимость работы обусловлена возможностью использования результатов в деятельности органов государственной власти в рамках совершенствования отечественной системы социальной защиты. Схожий характер последствий глобальных финансовых кризисов позволил сделать ряд выводов. В-первых, схемы сохранения рабочих мест и меры социальной поддержки безработного населения дают возможность создать эффективную систему поддержки доходов трудящихся, особенно для уязвимых групп. Во-вторых, повышение адресности мер социальной поддержки приведет к росту результативности системы социальной защиты, позволив более рационально распределить ограниченные бюджетные ресурсы. В-третьих, данная система способна эффективно охватить целевой сегмент бенефициаров только при условии высококачественной работы информационных систем проверки нуждаемости.

Ключевые слова

Социальная помощь, социальная защита, финансовые кризисы, социальное обеспечение, адресность мер, социальная поддержка, коэффициент стабилизации потребления, бюджетная политика

Благодарности. Автор благодарит научного руководителя Балынина Игоря Викторовича, кандидата экономических наук, доцента кафедры общественных финансов Финансового факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, за помощь в проведении научного исследования.

Для цитирования: Калабин В.А. Реакция систем социальной защиты стран Европейского союза и Соединенных Штатов Америки на финансовые кризисы: предложения по использованию опыта в России // Вестник университета. 2024. № 9. С. 178–192.

The reaction of the social security systems of the European Union and the united states of America to financial crises: proposals for using the experience in Russia

Vadim A. Kalabin

Postgraduate Student

ORCID: 0009-0008-2908-1023, e-mail: the.vadim.kalabin@gmail.com

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

Abstract

In the context of accelerated transformation of the domestic economy, attempts at economic and socio-political isolation of the Russian Federation (hereinafter referred to as RF, Russia), the question of rethinking the role of social protection in the development of the RF arises. The purpose of the work is to develop recommendations for increasing the adaptability of the domestic social protection system to future possible shocks, with consideration to modern practices used in developed economies. The object of the study is social protection systems. The subject is measures of adaption of these systems to consequences of financial crises. When conducting the study, the following methods have been used: analysis, induction, measurement, comparison, computational and constructive, statistical and economic. The main results of the study include identification of the basic channels for the transition of a financial crisis into a social one, and assessment of the fiscal impulses of the European Union countries, United States of America, and Russia in order to mitigate the negative shocks of financial crises. The practical significance of the work is due to the possibility of using the results in the activities of government bodies as part of improving the domestic social protection system. The similar nature of consequences of global financial crises has allowed us to draw a number of conclusions. Firstly, job retention schemes and social support measures for the unemployed population make it possible to create an effective system of income support for workers, especially for vulnerable groups. Secondly, increasing the targeting of social support measures will lead to the performance growth of social protection system, allowing for a more rational distribution of limited budget resources. Finally, this social system can effectively reach the target segment of beneficiaries only if means-testing information systems are of high quality.

Keywords

Social assistance, social protection, financial crises, social security, targeting of measures, social support, consumption stabilisation ratio, budget policy

Acknowledgements. The author thanks his supervisor, Igor Victorovich Balynin, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of Public Finance, Faculty of Finance of the Financial University under the Government of the Russian Federation, for his assistance in conducting the scientific research.

For citation: Kalabin V.A. (2024) The reaction of the social security systems of the European Union and the united states of America to financial crises: proposals for using the experience in Russia. *Vestnik universiteta*, no. 9, pp. 193–202.



ВВЕДЕНИЕ

В последние годы социальная защита приобретает все большее признание в перечне вопросов глобального развития не только как основное право человека, но и как эффективный инструмент борьбы с бедностью и уязвимостью. Ее роль в поддержке благополучия людей, снижении неравенства и преодолении бедности особенно возрастает в периоды экономических шоков и кризисов, что неоднократно подтверждалось глобальными экономическими кризисами. В условиях неопределенности система социальной защиты превращается в «подушку безопасности», которая используется как макроэкономический и социально-политический стабилизатор.

Национальные системы социальной защиты формировались под влиянием специфики исторического, экономического и социально-политического развития страны, что привело к разнообразию подходов к пониманию и построению этих систем. Такая вариация типологий создает существенные проблемы сопоставимости данных и оценки наиболее эффективных инструментов социальной защиты в целях их имплементации в отечественную практику.

В условиях ускоренной трансформации отечественной экономики, попытках экономической и социально-политической изоляции Российской Федерации (далее – РФ, Россия) встает вопрос о переосмыслении роли социальной защиты в развитии России. В ближайшее время российская система социальной защиты будет иметь решающее значение в снижении негативных макроэкономических шоков, что потребует от нее высокой адаптивности, справедливости и своевременности. В целях дальнейшего совершенствования систем социальной защиты представляется возможным воспользоваться опытом ведущих государств Европейского союза (далее – ЕС) и Соединенных Штатов Америки (далее – США) по внедрению новаций в построении национальных социальных систем.

Цель исследования заключается в разработке рекомендаций по повышению адаптивности системы социальной защиты в РФ к будущим возможным шокам, с учетом современных практик, используемых в США и странах ЕС.

Проблемами роли социальной защиты в поддержке благополучия людей, снижения бедности и неравенства занимаются отечественные ученые и экономисты, в том числе И.В. Бальнин, С.С. Бирюкова, Е.А. Горина, М.А. Нагерняк, А.И. Пишняк, Д.В. Помазкин, Л.Н. Овчарова, Т.Г. Омельчук, О.В. Сиянская, Е.А. Якушев.

Исследования реакций систем социальной защиты на финансовые кризисы также находят свое отражение в работах большого числа зарубежных авторов, в том числе Г. Альдермана, М. Битлера, О.Ж. Бланшара, Ю. Гентилини, А. Косси, К. ван Керсбергена, Ч.Д. Ромер, Р. Четти и др.

Кроме того, вопросами совершенствования моделей социальной защиты занимаются крупнейшие международные организации, такие как Всемирный банк, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Международная организация труда, Международная ассоциация социального обеспечения.

Необходимо отметить, что большинство работ посвящены отдельным элементам систем социальной защиты, при этом практически отсутствуют труды, анализирующие использование лучших практик стран ЕС и США при трансформации данных систем. Таким образом, недостаточная научная изученность комплексных подходов к совершенствованию социальной защиты определила выбор темы и общую направленность научной работы.

ГЛОБАЛЬНЫЕ КРИЗИСЫ И РЕАКЦИЯ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Ключевая роль социальной политики государства заключается в обеспечении устойчивости систем социальной защиты, то есть в способности домохозяйств приспособиться к возникающим вызовам, таким как макроэкономические и финансовые кризисы, пандемии, климатические изменения, а также восстановиться после них [1; 2].

Финансовые кризисы имеют наиболее серьезные последствия как для экономического, так и для социального благополучия людей и государства в целом. В то время как неблагоприятные последствия финансовых кризисов отражаются на всех участниках экономической деятельности, непропорциональное негативное воздействие сказывается на наиболее уязвимых группах лиц, имеющих ограниченную способность управлять материализовавшимися финансовыми рисками. К таким группам в большей степени

относятся молодежь, пожилые лица, одинокие женщины, лица с инвалидностью, малоимущие лица. Стратегии и политика антикризисного управления являются одним из наиболее важных инструментов преодоления социально-экономических последствий. Неспособность эффективно управлять финансовым риском подрывает возможность не только противостоять негативным последствиям будущих потрясений, но и использовать потенциал для посткризисного восстановления и развития.

Отсутствие адекватной и своевременной реакции на возникающие финансовые риски приводит к трансформации финансового кризиса в долгосрочный социальный кризис с помощью трех основных каналов передачи.

1. Канал товарного рынка и рынка труда. Финансовый кризис снижает экономическую активность, потребление и инвестиционный спрос, что приводит к росту безработицы, снижению реальной заработной платы и социальных пособий. Девальвация национальной валюты в совокупности с инфляцией на внутренние товары усугубляют эти последствия, в особенности в странах, имеющих высокий уровень внешнего долга. Прошлый опыт показал, что в среднем трансформация финансового кризиса по этому каналу приводит к росту безработицы на 1,4 % на пике кризиса, что требует 4–5 лет для восстановления докризисного уровня занятости.

2. Канал финансового рынка. Финансовые кризисы, возникшие в одной части света, способны распространяться на другие государства, а также по каналам финансового рынка. В первую очередь сокращение финансовых потоков (движение иностранного капитала и денежные переводы) между странами может вызывать финансовые шоки зависимых от иностранного капитала государств. Снижение денежных переводов мигрантов, трудящихся в развитых странах в связи с ростом безработицы, падением реальной стоимости заработной платы и снижением или отменой социальных пособий, способно нанести существенный урон уровню социальной защищенности государства, в котором остаются родственники мигранта. К примеру, в Таджикистане или Киргизской Республике более 30 % валового внутреннего продукта (далее – ВВП) приходится на денежные переводы иммигрировавших резидентов [3]. Кроме того, снижение потоков иностранного капитала для ряда стран существенно удорожает стоимость и сокращает доступность кредита. В подобных условиях государство будет вынуждено снижать процентные ставки для стимулирования спроса и восстановления банковских балансов, что вызовет эрозию сбережений населения.

В ряде случаев у государства с целью преодоления последствий сокращения притока иностранного капитала возникла необходимость заморозить банковские депозиты или принудительно их конвертировать по невыгодным процентным ставкам (Аргентина в 2001 г. и Эквадор в 1998 г.) [4]. Вместе с тем сокращение доступности / рост стоимости кредита, вызванные нехваткой кредитных ресурсов, приводят к ситуации, когда государство или крупный бизнес вытесняют с кредитного рынка не только домохозяйства, но и малые и средние предприятия. К примеру, во время азиатского финансового кризиса в Чили крупный бизнес, ограниченный в доступе к внешнему финансированию, вытеснил с кредитного рынка малый и средний бизнес, который был вынужден или массово объявлять о банкротстве, или перейти на использование части нераспределенной прибыли резервных фондов [5]. Эрозия сбережений и сокращение денежных переводов из-за границы, снижение доступности или повышение стоимости кредита ограничивают возможность уязвимых лиц управлять финансовыми рисками в кризисный период и обеспечить посткризисное восстановление.

Во вторую очередь снижение экономической активности приводит к падению налоговых поступлений бюджета, росту расходов на обслуживание внешнего государственного долга. Затрудненный доступ к международным финансовым рынкам в сочетании с необходимостью рекапитализации банковского сектора, повышением доверия к национальному финансовому рынку и с введением мер жесткой экономии снижает способность государства поддерживать нужный уровень социальной защиты населения. Проциклический характер некоторых социальных расходов во многих странах ЕС приводит к неизбежности их сокращения в период кризиса, к примеру, пособий по безработице, следовательно, население вынуждено самостоятельно разрабатывать стратегию выживания.

3. Канал индивидуальных стратегий выживания. В условиях сокращения социальной поддержки государства финансовый кризис заставляет людей прибегать к стратегиям выживания, которые в долгосрочной перспективе имеют негативные последствия для социального благополучия и затрудняют выход из ловушки бедности. К ним относят продажу производственных активов, таких как скот, машинное оборудование, земля для сельскохозяйственного производства, снижение качества потребляемых продуктов и количества приемов пищи, экономии на лечении и образовании и рост неформальных заимствований. К примеру,

по итогам обследования последствий финансового кризиса в Аргентине и Венесуэле отмечено, что суточное потребление белка сократилось на 4 и 3 % соответственно, преимущественно у детей. В Индонезии кризис 1997 г. вызвал отказ у большей части населения от медицинского обслуживания и снижение доли охвата школьным образованием [3]. Вместе с тем качественное образование и питание в раннем молодом возрасте закладывают основу развития здорового общества, эффективного человеческого капитала, повышают адаптивность населения к экономическим шокам. Таким образом, использование индивидуальных стратегий выживания способно нивелировать все успехи формирования социального благополучия, достигнутого в докризисный период, что приводит к дополнительной нагрузке на систему социальной защиты в тот период, когда государство в теории должно сокращать свои расходы.

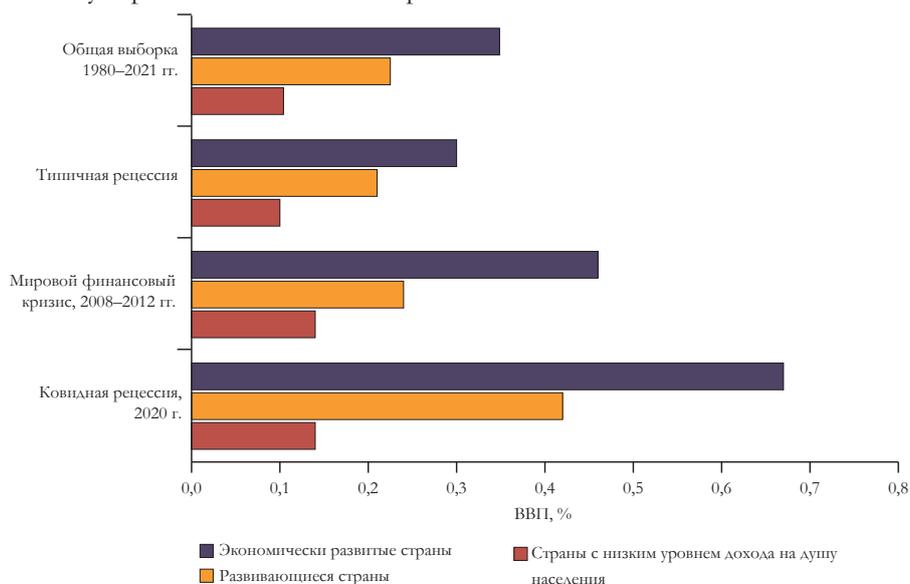
Трансформация финансового кризиса в социальный также проявляется в ухудшении социальной сплоченности населения. В частности, во время Великой депрессии в США число самоубийств увеличилось на 40 %, азиатский кризис привел к росту самоубийств среди мужчин в Японии на 39 %, в Гонконге – на 44 %, в Республике Корея и Таиланде – на 45 % [6].

Среди зарубежных авторов также нередко встречается отличное от представленного наименование каналов трансформации финансового кризиса в социальный – эффект дохода, эффект распределения и эффект разрушения [7]. При этом сам процесс трансформации описывается идентичным образом.

В текущей работе автор сконцентрируется на реакции систем социальной защиты на наиболее крупные с точки зрения числа пострадавших стран и наиболее разрушительные по воздействию финансовые кризисы XXI в. – мировом финансовом кризисе и коронавирусной рецессии. Оба представляли собой серьезное испытание для систем социальной защиты.

Опыт глобального финансового кризиса и коронавирусной рецессии привел к переоценке надлежащих мер фискальной политики в ответ на финансовые кризисы [8; 9]. Первоначально считалось, что встроенные автоматические стабилизаторы достаточны для реакции на возникающие вызовы. Между тем природа и характер двух глобальных кризисов последних полутора десятилетий показали, что без дополнительных бюджетных интервенций и мер фискальной политики автоматические стабилизаторы могут серьезно ухудшить долгосрочную устойчивость бюджетной системы государства. Бюджетные интервенции позволили укрепить балансы частного сектора и стимулировать совокупный спрос, в то время как денежно-кредитная политика оставалась ограниченной.

Существенная реакция фискальной политики приходится как раз на периоды двух рассматриваемых финансовых кризисов (рис. 1). При этом меры социальной защиты являлись ключевыми компонентами фискального стимулирования для обоих периодов.



Примечание: под фискальной реакцией понимается рост дефицита государственного бюджета (в % ВВП) на каждый п.п. падения реального роста ВВП

Источник¹

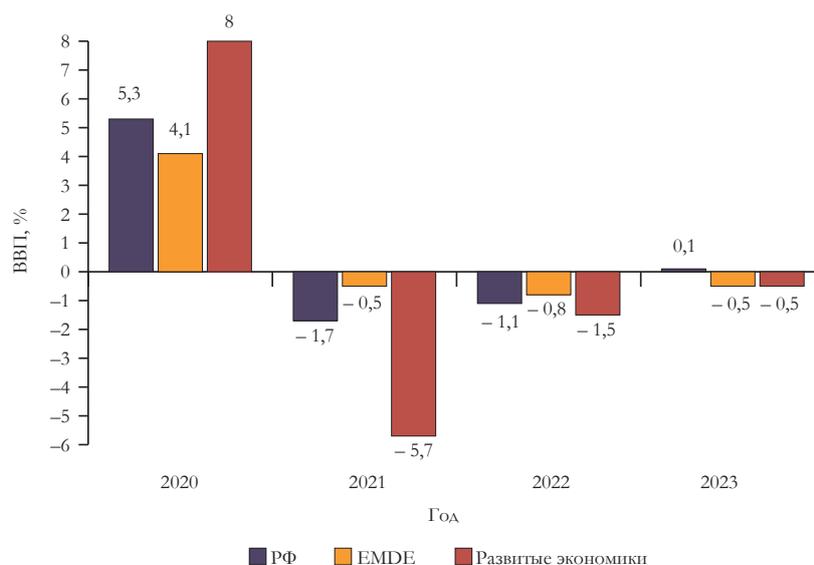
Рис. 1. Фискальный импульс на разные типы финансовых кризисов

¹International Monetary Fund. Fiscal Monitor. Helping people bounce back. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/10/09/fiscal-monitor-october-22> (дата обращения: 24.06.2024).

Рост фискальной активности в ответ на мировой финансовый кризис, по мнению автора, частично объясняется существенной контрциклической политикой стимулирования спроса наиболее экономически развитых экономик при ограниченности денежно-кредитной политики. К примеру, в США первоначальной реакцией стали повышение адекватности программ социальной поддержки и предоставление налоговых льгот физическим лицам и организациям ключевых секторов с целью стимулирования потребительских расходов и инвестиций [10]. Большинство стран ЕС также ввели стимулирующий пакет фискальных стимулов для оздоровления финансовой отрасли и расширения программ социальной защиты, что привело к существенному наращиванию социальных расходов, в том числе в дальнейшем – к кризисам суверенного долга европейских стран [11]. Несмотря на это, фискальная реакция в европейских государствах была ниже, чем в США. В промышленных странах Европы, таких как Швеция, основные планы систем социальной защиты сместились в сторону секторов, в которых доминировали мужчины, что способствовало росту гендерного неравенства по доходам и росту бедности среди женщин. Последовавшие исследования показали, что в странах, где фискальные стимулы были направлены также на женщин и детей, долгосрочные последствия финансового кризиса переносились легче [5].

В свою очередь во время глобального шока, вызванного пандемией COVID-19, фискальная политика была направлена не на поддержание совокупного спроса, а на расширение программ социальной защиты жизни и доходов пострадавших домохозяйств. Традиционная макроэкономическая политика стимулирования спроса в этот период носила ограниченный характер, поскольку карантинные мероприятия и проблемы со здоровьем сокращали расходы домохозяйств [4; 7].

При этом фискальная реакция в развитых странах была больше, чем в развивающихся странах и странах с низким уровнем дохода, что, по мнению автора, отражает более доступное заемное финансирование и более совершенные и полные информационные базы об участниках программ социальной защиты (рис. 2).



Примечание: EMDE – англ. emerging market and developing economies, развивающиеся страны

Источник²

Рис. 2. Фискальный импульс разных типов экономик в 2020–2023 гг.

В РФ фискальный импульс в 2021–2022 гг. предполагает более глубокую бюджетную консолидацию, чем в других странах с развивающейся экономикой (EMDE) и странах со средним уровнем дохода.

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ФИСКАЛЬНЫХ МЕР НА СТАБИЛИЗАЦИЮ ПОТРЕБЛЕНИЯ

Большинство государственных программ социальной защиты повышают устойчивость домохозяйств к потере занятости и дохода. В развитых государствах в периоды финансовых кризисов, когда рабочие места сокращаются, стоимость жизни увеличивается, а реальные доходы нескольких членов домохозяйства могут сократиться одновременно, масштабы программ социальной защиты способны расширяться

² International Monetary Fund. Fiscal Monitor. Helping people bounce back. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/10/09/fiscal-monitor-october-22> (дата обращения: 24.06.2024).

автоматически благодаря наличию автоматических стабилизаторов. По замыслу такие стабилизаторы должны отвечать принципам своевременности, целевого назначения и временного характера. Со стороны расходов они включают пособия по безработице и социальную помощь, в то время как для доходной части бюджета автоматические стабилизаторы чаще всего встроены в прогрессивную ставку подоходного налога.

Большинство стран воспользовались возможностями мирового финансового кризиса, чтобы реформировать свои системы социальной защиты, а также расширить охват получателей мер социальной поддержки и увеличить адекватность социальных выплат. Европейские системы социальной защиты в целом стали более ориентированными на социальную защиту семей с детьми, а также на рынок труда, включая расширение охвата пособий по безработице на неформальный сектор экономики. В США наиболее важной для того периода выступила поддержка безработных. Так, страховые выплаты безработным увеличились в четыре раза, что стало ключевым в финансовый кризис, однако неполный охват населения этим видом страхования впоследствии серьезно усилил доходное неравенство [12]. Также экспертным сообществом положительно были оценены программы Medicaid и Программа дополнительной продовольственной помощи, несмотря на рост самоубийств и злоупотребление психоактивными веществами со стороны одиноких мужчин, исключенных из данных программ.

Вместе с тем встроенных стабилизаторов может быть недостаточно для адекватной реакции на возникающие финансовые риски или глубокие экономические спады. Наоборот, они могут привести к автоматической дестабилизации ситуации, что видно по опыту мирового финансового кризиса. Так, автоматические встроенные стабилизаторы до мирового финансового кризиса были распространены в пенсионных системах многих развитых стран (Канада, Германия, Япония, Нидерланды, Швеция). До 2007 г. балансовый коэффициент для шведской системы находился в диапазоне выше единицы (активы выше пассивов), однако в 2008 г. значение коэффициента существенно опустилось, активировав механизм автоматической стабилизации, который привел к значительному снижению адекватности уровня пенсионного обеспечения. В данных условиях правительство Швеции было вынуждено отменить автоматическую стабилизацию на период 2008–2009 гг. и вручную установить темпы индексации размера пенсии на 1,1 и 2,41 % соответственно (вместо 0,46 и 1,76 % при автоматической стабилизации).

В таких ситуациях гибко адаптировать социальную защиту позволяют дискреционные меры. Однако отсутствие сценарных планов использования дискреционных мер может существенно затруднить процесс их внедрения в демократических режимах правления, поскольку потребует большего времени на одобрение правительства и парламента [13].

Для оценки реакции системы социальной защиты на возникающие шоки предполагается применять коэффициент стабилизации потребления домохозяйств, который показывает, в какой степени меры социальной поддержки позволяют нивелировать сокращение потребления и спроса у домохозяйств без использования сбережений. Данный показатель, в отличие от оценки уровня бедности, более точно отражает именно реакцию систем социальной защиты, поскольку оценивает долю шока, который не передается на потребление и спрос домохозяйства. Более высокий показатель коэффициента стабилизации потребления означает меньшее влияние шока рыночного дохода на потребление.

Автором дана оценка влиянию автоматических встроенных стабилизаторов и дискреционных мер фискальной политики на стабилизацию доходов домохозяйств (рис. 3).

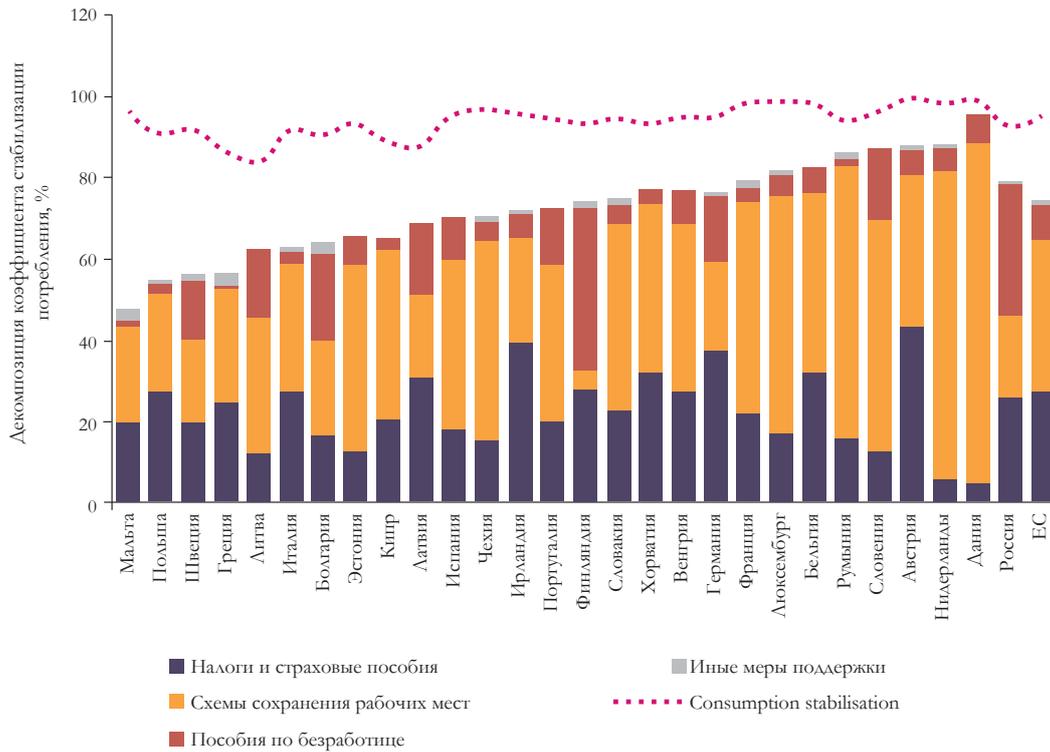
Использованная модель позволяет оценить, в какой степени существующие меры фискальной политики компенсируют шоки рыночного дохода (до вычета налогов и трансфертов) домохозяйства.

Для оценки коэффициента стабилизации применяется следующая формула:

$$CSC = \left(1 - \frac{\sum_{h=1}^N \Delta Y_h \cdot MPC_h}{\sum_{h=1}^N} \right) \cdot 100,$$

где CSC – коэффициент стабилизации потребления; ΔY_h – изменение располагаемого дохода домохозяйства в результате рыночного шока ΔM_b ; MPC – потребление в результате рыночного шока.

Полученные результаты показывают, что в странах ЕС в среднем коэффициент стабилизации составил почти 85 %. При этом меры государственной политики позволяли стабилизировать потребление лишь на 75 %. Иными словами, домохозяйства в ЕС сокращали свое потребление в среднем на 15 % на каждый п.п. падения рыночного дохода, активно используя сбережения при сокращении доходов.

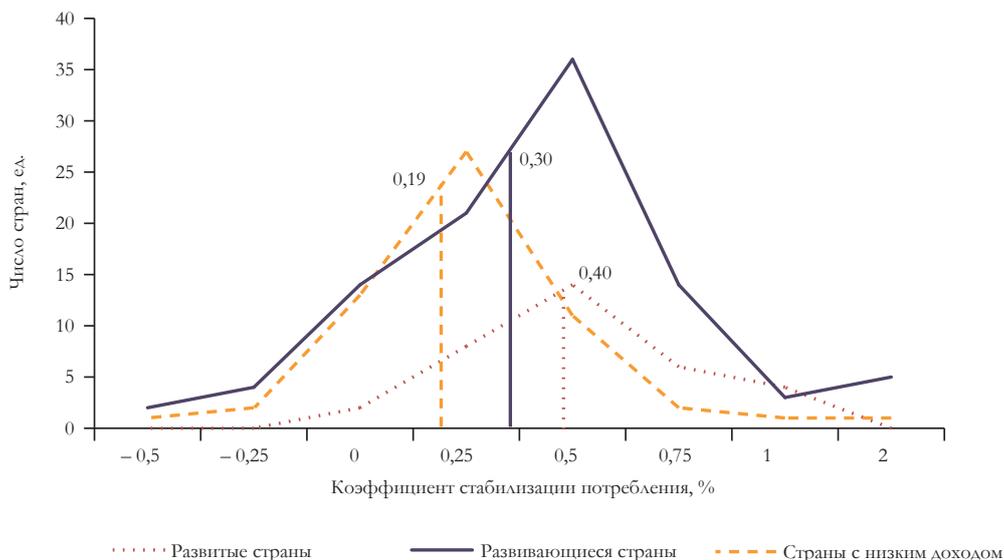


Примечание: рассчитано автором с использованием модуля RUSMOD; consumption stabilisation – стабилизация потребления

Источники^{3,4}

Рис. 3. Декомпозиция коэффициента стабилизации потребления в ЕС и России в 2020 г.

В России коэффициент стабилизации установился на уровне 92 %, что на 2 п.п. ниже среднеевропейского уровня. При этом уровень вклада мер социальной поддержки в стабилизацию потребления (79 %) оказался выше среднего показателя по ЕС. Таким образом, по мнению автора, более высокие показатели глубины бедности и большая адресность мер социальной поддержки позволяют говорить в общем о высоком уровне коэффициента стабилизации (рис. 4).



Источник⁵

Рис. 4. Распределение значений коэффициента стабилизации потребления по группам стран

³ International Monetary Fund. Fiscal Monitor. Helping people bounce back. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/10/09/fiscal-monitor-october-22> (дата обращения: 24.06.2024).

⁴ Федеральная служба государственной статистики. Уровень жизни. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397> (дата обращения: 25.06.2024).

⁵ International Monetary Fund. Fiscal Monitor. Helping people bounce back. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/10/09/fiscal-monitor-october-22> (дата обращения: 24.06.2024).

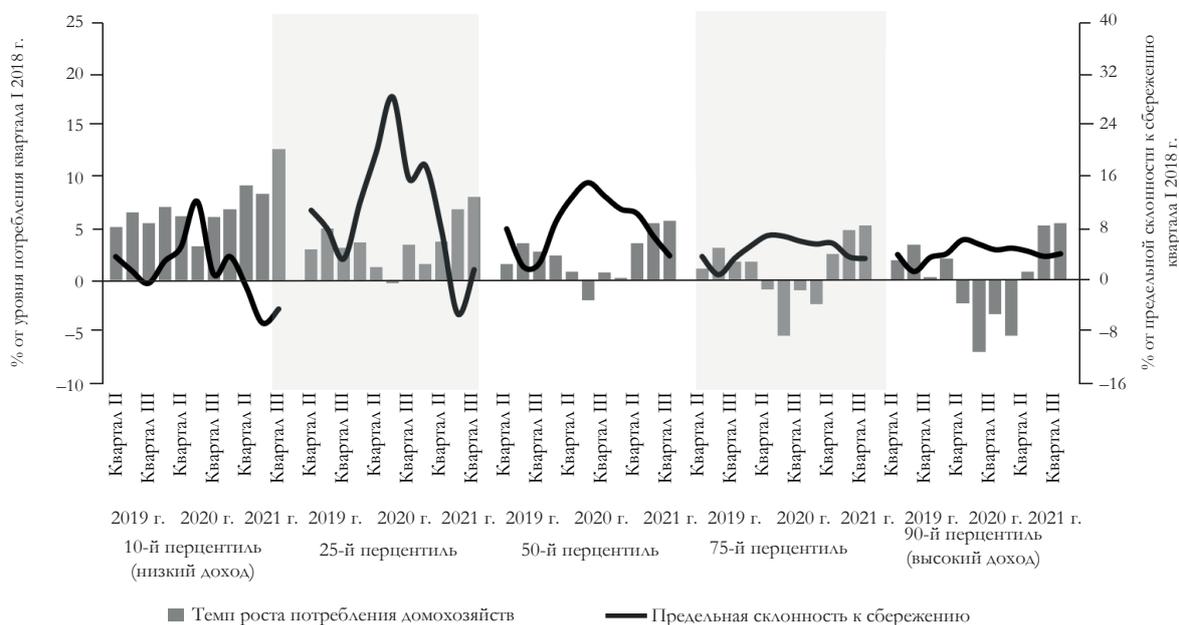
Вместе с тем влияние мер государственной политики на стабилизацию потребления в 2020 г. оказалось существенно выше, чем в предыдущий финансовый кризис (75 % в 2020 г. против 40 % в 2008 г.).

Автором отмечается, что для ЕС наибольший вклад в стабилизацию потребления вносят схемы поддержки занятости (около 35 %). Во многих европейских странах программы поддержки сохранения рабочих мест, субсидирования выплаты заработной платы начали действовать после мирового финансового кризиса и могли быть активированы автоматически (например, Kurzarbeit в Германии), что позволило добиться существенных результатов в период распространения коронавирусной инфекции.

Показатели охвата программ поддержки занятости и мер социальной поддержки безработных в среднем на пике кризиса затрагивали около 13 % населения трудоспособного возраста, снизившись затем до докризисного уровня [14]. В США на финансирование федеральной программы поддержки безработных было выделено дополнительно 3 % ВВП, что позволило увеличить размер пособия по безработице и продлить периоды его назначения, распространить меру поддержки на незастрахованных работников, однако использование этого инструмента привело к массовым увольнениям с целью получения пособия. В европейских странах рынок труда адаптировался к возникшим шокам путем сокращения рабочего времени в расчете на одного работника. В таких условиях схемы сохранения рабочих мест и субсидирования заработной платы позволяли более эффективно стимулировать занятость.

Многие развитые страны в качестве фискальных мер против кризиса в области здравоохранения также одобрили программы денежных переводов. Например, в США выплаты охватили большую часть населения с валовыми доходами в размере 75 тыс. долл. США для одиноких граждан и 150 тыс. долл. США для лиц, состоящих в браке. В РФ масштаб денежных выплат был существенно ниже: были объявлены два раунда выплат по 10 тыс. руб. семьям с детьми.

В соответствии с оценкой влияния мер социальной поддержки на индивидуальное потребление домохозяйств по группам доходов отмечено, что денежные переводы в США эффективно поддерживали домохозяйства с низкими доходами, однако отсутствие реальных критериев нуждаемости при предоставлении выплат не позволяют говорить о социальной и бюджетной эффективности фискальной меры (рис. 5).



Источники^{6,7}

Рис. 5. Обследования потребительских расходов США с учетом мер социальной поддержки у домохозяйств по группам доходов за 2019–2021 гг.

Важной особенностью реакции систем социальной защиты в период мирового финансового кризиса стало сокращение расходов на социальную защиту в восстановительный период по причине проведения политики жесткой экономии большинства европейских стран. В таких странах, как Греция, Испания,

⁶ Auerbach A.J., Gorodnichenko Yu., McCrory P., Murphy D. Fiscal multipliers in the COVID-19 recession. Режим доступа: <https://www.nber.org/papers/w29531> (дата обращения: 26.06.2024).

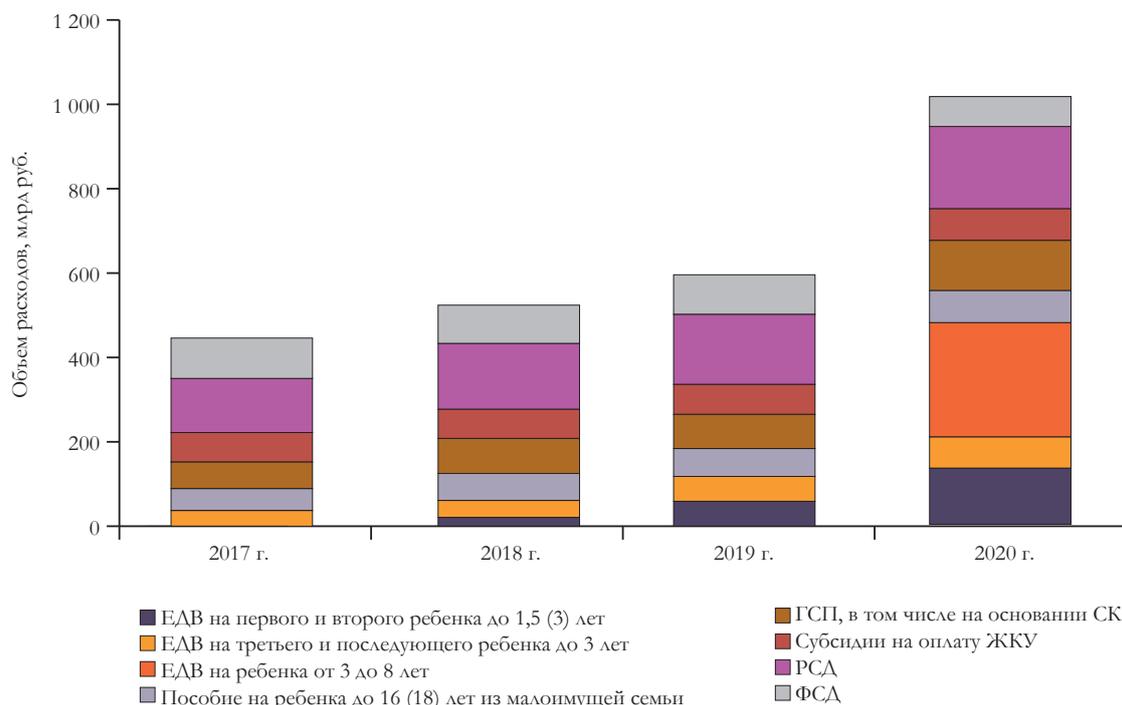
⁷ International Monetary Fund. Fiscal Monitor. Helping people bounce back. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2022/10/09/fiscal-monitor-october-22> (дата обращения: 24.06.2024).

Португалия, финансовый кризис привел к уменьшению налоговых поступлений бюджетов одновременно с необходимостью капитализировать банковский сектор, что стало причиной усиления кризисов суверенного долга. Меры жесткой экономии в основном включали сокращение расходов на программы социальной защиты, сокращение минимальной заработной платы и расходов на здравоохранение, что впоследствии негативно сказалось на выходе показателей бедности и уровня жизни на докризисный уровень. Так, в соответствии с показателем потерянного времени, который оценивает упущенные возможности в трех категориях: показатели благосостояния домохозяйств, показатели экономической эффективности и показатели доходов, Греция потеряла около 12 лет, Ирландия, Италия, Португалия и Испания – 7–9 лет, Великобритания – 8 лет, США – 10 лет [14].

Кроме того, последствия коронавирусной рецессии негативно отразились на достижениях глобальных целей устойчивого развития Организации Объединенных Наций, обратив вспять устойчивый прогресс в сокращении масштабов нищеты за последние 25 лет. В 2020 г. уровень нищеты вырос на 0,9 % за год до 9,2 %, что стало первым увеличением показателя крайней нищеты с 1998 г. и самым существенным приростом с 1990 г. в целом. К 2020 г. во всем мире только 47 % населения было реально охвачено по меньшей мере одной из программ социальной защиты, предусматривающих выплату денежного пособия, при этом 4,1 млрд чел. не участвовали ни в какой из данных программ.

РЕАКЦИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ: УРОКИ ФИНАНСОВЫХ КРИЗИСОВ

В РФ основной фискальный импульс пришелся на меры социальной поддержки, предоставляемые с учетом нуждаемости [15]. Общий объем указанных расходов в 2020 г. увеличился в 1,7 раза по сравнению с 2019 г. (рис. 6) в большей степени за счет введения ежемесячного пособия одиноким родителям на ребенка в возрасте от 8 до 17 лет. Также отмечается, что в целях стабилизации доходов населения резко вырос вклад федерального бюджета с 26 % в 2017 г. до 50 % к 2020 г.



Примечание: ФСД – федеральная социальная доплата; РСД – региональная социальная доплата; ЖКУ – жилищно-коммунальные услуги; ГСП – государственная социальная помощь; СК – социальный контракт; ЕДВ – единая денежная выплата

Источники^{8,9}

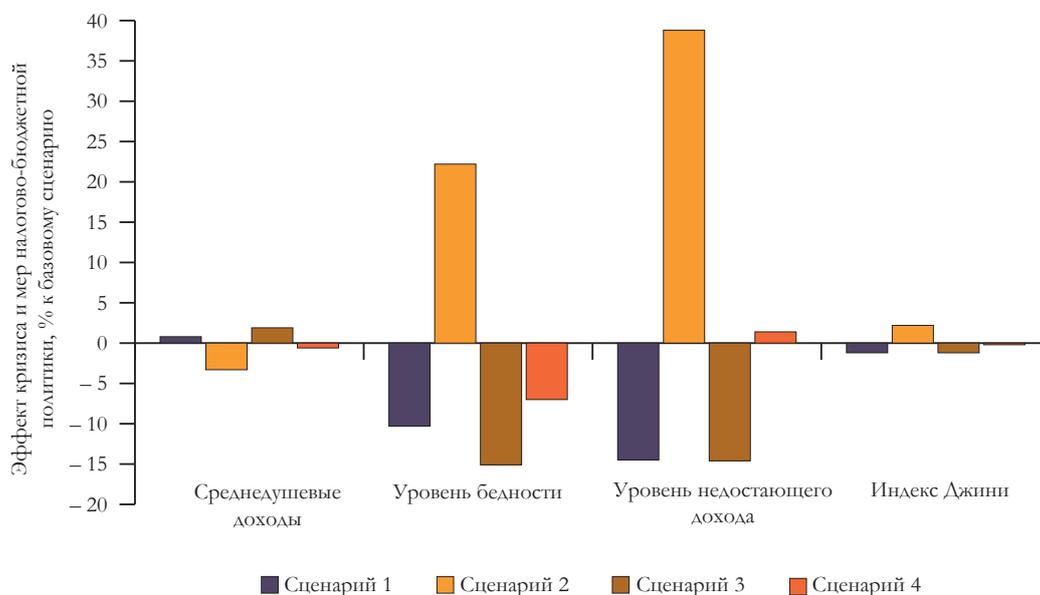
Рис. 6. Объем и структура расходов на меры социальной поддержки, предоставляемые с учетом нуждаемости за 2017–2020 гг.

⁸ Федеральная служба государственной статистики. Уровень жизни. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397> (дата обращения: 25.06.2024).

⁹ Федеральное казначейство. Отчетность по исполнению бюджетов. Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/> (дата обращения: 27.06.2024).

В целях проведения оценки принятых мер фискальной политики в РФ предложено рассмотреть два года кризисного периода по четырем гипотетическим сценариям. Для первого года базовым является сценарий докризисного периода первого квартала 2020 г. В качестве гипотетического сценария 1 выступают меры социальной поддержки, принятые в январе 2020 г. (ЕДВ на детей от 3 до 7 лет включительно и расширение охвата и смягчение порога нуждаемости для ЕДВ на пособия на первого и второго ребенка до 3 лет). Сценарий 2 позволяет оценить эффект снижения доходов домохозяйств в результате сокращения трудовых доходов и рабочих мест, а также введения нерабочих дней. Сценарий 3 моделирует меры социальной защиты, принятые в период с марта по июнь 2020 г. (снижение тарифов страховых взносов, налоговые вычеты, отмена налога на доход физических лиц и страховых взносов для самозанятых, индексация страховых и социальных пенсий, увеличение максимального размера пособия по безработице, единовременные выплаты, меры, предназначенные для лиц, потерявших работу после 1 марта 2020 г.). Сценарий 4 предусматривает оценку совокупного эффекта от падения занятости и трудовых доходов населения в результате пандемии и всех фискальных мер, принятых в целях нивелирования рисков.

Чистый эффект от введения дополнительных мер поддержки в 2020 г. в целом положительно влияет на снижение уровня бедности, сокращение недостающего дохода и немного уменьшает неравенство доходов (рис. 7). Вместе с тем влияние существенного сокращения рабочих мест и потери дохода от трудовой деятельности полностью перекрывает положительный эффект от введенных мер социальной поддержки, в большей степени отражаясь на уровне бедности и уровне недостающего дохода.

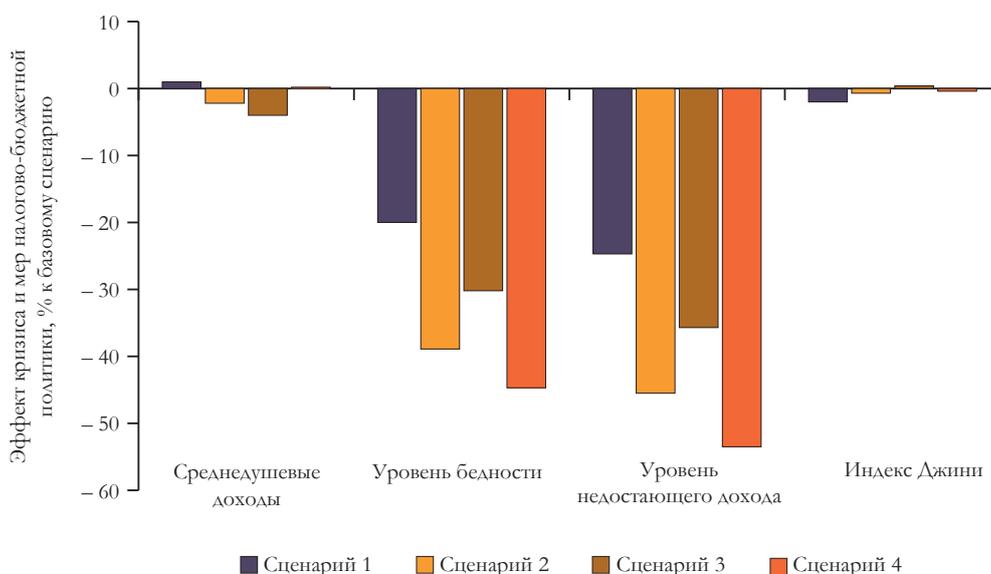


Составлено автором по материалам источника [16]

Рис. 7. Эффект кризиса и мер налогово-бюджетной политики в 2020 г.

Для второго года в качестве сценария 1 использовалась оценка мер социальной поддержки, введенных в 2021 г. (адресное ежемесячное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, ЕДВ от 8 до 17 лет, единовременные выплаты к 1 сентября в размере 10 тыс. руб.). Базовым сценарием в данном случае выступает система налогово-бюджетной политики России без включения данных пособий. Сценарий 2 оценивает чистый эффект всех фискальных мер 2021 г. в сравнении с докризисным 2020 г. Сценарий 3 проводит чистый эффект всех фискальных мер 2021 г. в сравнении с концом 2020 г. Сценарий 4 позволяет оценить совокупный эффект изменений в занятости и трудовых доходах населения в 2021 г. и всех фискальных мер, действовавших в 2021 г., в отношении докризисного 2020 г.

Следует отметить положительное влияние новых мер социальной поддержки, принятых в 2021 г., на уровень бедности и уровень недостающего дохода вследствие их адресности с учетом комплексной оценки нуждаемости (рис. 8). Подобная ориентация на узкую группу населения приводила к незначительным эффектам на среднедушевые доходы и неравенство по доходам.



Составлено автором по материалам источника [16]

Рис. 8. Эффект кризиса и мер бюджетно-налоговой политики в 2021 г.

В условиях длительной трансформации экономики необходимо найти инструменты длительного действия, влияющие на устойчивость, адекватность и своевременность системы социальной защиты. Хорошо организованная комплексная система социальной защиты позволит стать главным фактором инклюзивного экономического роста, компенсирующим провалы рынка и государства в прошлые периоды. Опыт построения такой комплексной системы в период коронавирусной рецессии доказал свою эффективность при низких темпах экономического роста.

В текущих условиях ускоренной трансформации российской экономики система социальной защиты должна стать важным элементом макроэкономической и социальной стабилизации. Более того, дополнить ее инструментами, расширяющими инклюзивность экономического роста.

Одним из подобных инструментов должны стать ускоренное увеличение минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ) и его отрыв от величины прожиточного минимума. Правительство РФ уже начало прибегать к такому инструменту, повысив МРОТ на 10 % в июне 2022 г.¹⁰, а также проиндексировав указанную величину еще на 10 % к первоначальному коэффициенту индексации с 1 января 2024 г.

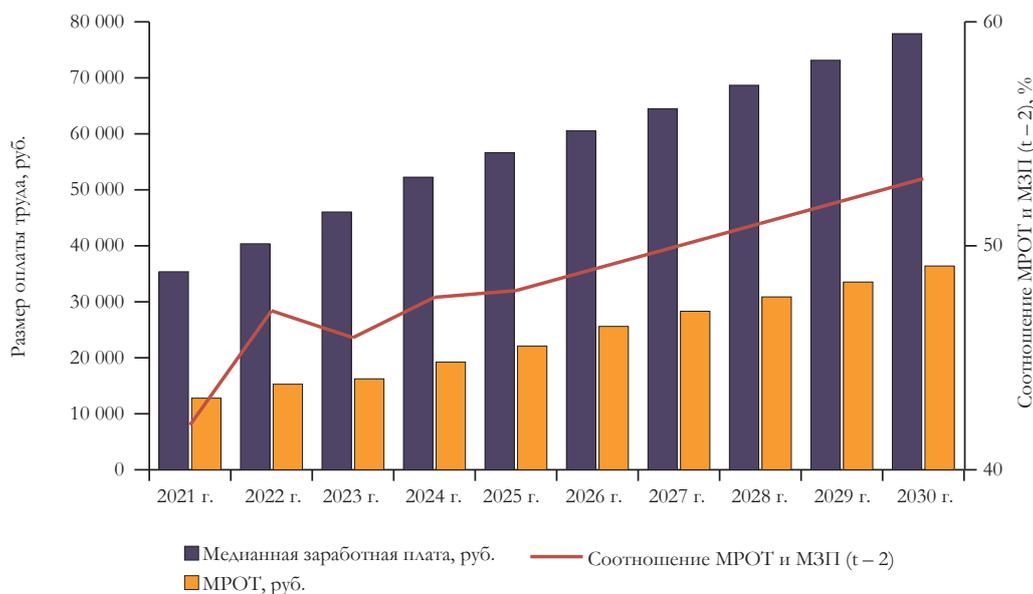
Несмотря на почти отсутствующее влияние увеличения МРОТ на уровень бедности, инструмент сокращает дефицит доходов в малоимущих семьях, особенно в нижней части распределения, что делает его важной мерой борьбы с неравенством в доходах. Так, увеличение на 10 % МРОТ позволяет в краткосрочной перспективе повысить среднедушевые доходы на 0,11–0,15% в целом по населению, однако в среднегодовом выражении этот рост становится незначительным. Вместе с тем для малоимущих домохозяйств, в которых проживают работники с заработной платой на уровне МРОТ, такое повышение позволит увеличить среднедушевые доходы на 4 %, а в среднегодовом выражении – на 2 %.

Таким образом, более значительное повышение МРОТ поможет добиться более значительных успехов в сокращении неравенства по доходам, а также в росте уровня социальной защиты населения.

В качестве меры ускоренного повышения МРОТ автором предлагается достижение к 2030 г. МРОТ в размере 53 % от медианной заработной платы, или 1,25 к величине прожиточного минимума для трудоспособного населения (рис. 9).

Второй блок мероприятий должен быть направлен на удержание квалифицированных работников, а также на поддержку тех, кто может потерять работу в ближайшее время.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.05.2022 г. № 973 «Об особенностях исчисления и установления в 2022 году минимального размера оплаты труда, величины прожиточного минимума, социальной доплаты к пенсии, а также об утверждении коэффициента индексации (дополнительного увеличения) размер фиксированной выплаты к страховой пенсии, коэффициента дополнительного увеличения стоимости одного пенсионного коэффициента и коэффициента дополнительной индексации пенсий, предусмотренных абзацами четвертым–шестым пункта 1 статьи 25 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_417976/?ysclid=m21ytdva5r968956310 (дата обращения: 28.06.2024).



Примечание: МЗП – минимальная заработная плата

Источник¹¹

Рис. 9. Предлагаемая индексация МРОТ до 2030 г.

Автор предлагает усилить меры по переобучению с дальнейшим трудоустройством по требующимся на рынке труда профессиям и специальностям, расширить меры по стимулированию межрегионального трудоустройства и обеспечить взаимодействие работодателей и обучающих организаций, в том числе увеличение целевого обучения.

В качестве мер предлагается предоставлять персональные гранты на проекты и лаборатории с целью выращивания нового поколения специалистов, льготные ипотечные программы наиболее дефицитным категориям специалистов, субсидирование заработной платы для ее выравнивания с глобальным конкурентоспособным уровнем [17].

В целях дальнейшего совершенствования адресности системы социальной защиты автор предлагает создать на федеральном уровне реестр малообеспеченных граждан с доходами ниже двух прожиточных минимумов, позволяющий в режиме онлайн предоставлять уполномоченным в сфере социальной защиты органам информацию об актуальном перечне граждан, нуждающихся в мерах социальной поддержки. Подобные перечни разрабатываются в ряде субъектов РФ в рамках региональных программ по снижению уровня бедности. Вместе с тем создание подобного реестра на федеральном уровне не было предусмотрено.

Данный реестр позволит проводить актуальный мониторинг численности нуждающихся в социальной защите граждан, что поможет произвести оценку необходимого объема финансирования и оценку дефицита обеспечения мерами социальной поддержки. Также наличие актуальной информации позволит строить прогнозы в целях более качественного прогнозирования в рамках скользящего трехлетнего планирования.

Доступ органов социальной защиты к типовым данным, содержащимся в реестре, даст возможность оптимизировать назначение мер социальной поддержки, в том числе сократить сроки рассмотрения заявлений на них за счет получения всех документов и сведений, необходимых для назначения меры, из реестра. Кроме того, наличие сведений о гражданах, которые не имеют права на получение мер социальной поддержки ввиду незначительного превышения среднесемейного дохода над уровнем прожиточного минимума, позволит органам социальной защиты населения и органам занятости усилить профилактические мероприятия по недопущению попадания таких категорий семей в число бедных. В аналитических целях, по мнению автора, реестр бедных поможет составить портрет малоимущего и выявить граждан, занятых в теневом секторе экономики, с целью дальнейшей корректировки или выработки мер социальной политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Схожий характер последствий глобальных финансовых кризисов позволил выделить ряд выводов, необходимых для своевременной и эффективной реакции систем социальной защиты на такие вызовы в будущем.

¹¹ Федеральная служба государственной статистики. Заработная плата. Режим доступа: https://rosstat.gov.ru/labour_costs (дата обращения: 28.06.2024).

Во-первых, схемы сохранения рабочих мест и меры социальной поддержки безработного населения позволяют создать эффективную систему поддержки доходов трудящихся, особенно для уязвимых групп. При этом использование двух инструментов одновременно ограничено ввиду их разнонаправленности. По мнению автора, для краткосрочных шоков на рынке труда возможно применение схем сохранения рабочих мест с целью недопущения снижения производительности труда, в то время как для долгосрочных шоков указанные схемы препятствуют необходимому перераспределению, искажая реальную стоимость трудовых ресурсов.

Во-вторых, повышение адресности мер социальной поддержки приведет к росту эффективности системы социальной защиты, позволив более рационально распределить ограниченные бюджетные ресурсы. Для этих целей страны имеют возможность использовать текущие обследования домохозяйств с учетом информации, полученной в ходе пандемии, для выявления новых конечных бенефициаров систем социальной защиты. Кроме того, указанная информация позволит выработать многовариантную поэтапную стратегию поддержки от наиболее нуждающихся до менее нуждающихся лиц с целью возможности адаптации системы социальной защиты к меняющимся экономическим условиям.

В-третьих, система социальной защиты способна эффективно охватить целевой сегмент бенефициаров только при условии высококачественной работы информационных систем проверки нуждаемости. Для этого странам необходимы динамичные и современные информационные системы, отвечающие принципам универсальности, масштабируемости и надежности.

Наконец, следует обратить внимание на то, что отечественная модель социальной защиты имеет достаточно неиспользованных возможностей обеспечения инклюзивного экономического роста, что обязательно должно учитываться при модернизации мер социальной поддержки населения.

Список литературы

1. *Балыгин И.В.* Факторы развития негосударственного социального обеспечения. Вестник экономики, права и социологии. 2023;3:12–15.
2. *Балыгин И.В.* Управление условиями и факторами, препятствующими развитию негосударственного социального обеспечения. Финансовая жизнь. 2023;3:63–66.
3. *Giupponi G., Landais C., Lapeyre A.* Should we insure workers or jobs during recessions? Journal of Economic Perspectives. 2022;2(36):29–54. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.36.2.29>
4. *Barrientos A., Niño-Zarazúa M.* Financing social protection for children in crisis contexts. Development Policy Review. 2011;5(29):603–620. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7679.2011.00549.x>
5. *Bitler M., Hoynes H.* The more things change, the more they stay the same? The safety net and poverty in the great recession. Journal of Labor Economics. 2016;1(34):S403–S444. <http://dx.doi.org/10.1086/683096>
6. *Kersbergen K. van, Vis B., Hemerijck A.* The great recession and welfare state reform: is retrenchment really the only game left in town? Social Policy & Administration. 2014;7(48):883–904. <http://dx.doi.org/10.1111/spol.12063>
7. *Blanchard O.J., Dell'Ariccia G., Mauro P.* Rethinking macroeconomic policy. Washington: International Monetary Fund; 2010. 19 p.
8. *Синявская О.В., Омельчук Т.Г.* Последствия демографического старения для пенсионной системы в среднесрочной перспективе: опыт прогнозирования для России. SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2014;19:7–30.
9. *Синявская О.В., Якушев Е.А., Червякова А.А.* Российская пенсионная система в контексте долгосрочных вызовов и национальных целей развития. М.: Высшая школа экономики; 2021. 120 с.
10. *Romer Cb.D., Romer D.H.* The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. American Economic Review. 2010;3(100):763–801. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.100.3.763>
11. *Blinder A.S.* Fiscal policy reconsidered. Washington: Brookings Institution; 2016. 32 p.
12. *Auerbach A., Gorodnichenko Yu., McCrory P.B., Murphy D.* Fiscal multipliers in the COVID-19 recession. Journal of International Money and Finance. 2022;126:102669. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jimonfin.2022.102669>
13. *Chetty R., Friedman J.N., Hendren N., Stepner M., the Opportunity Insights Team.* The economic impacts of COVID-19: evidence from a new public database built using private sector data. NBER Working Papers. 2020;w27431.
14. *Organisation for Economic Co-operation and Development.* Opportunities for all. A framework for policy action on inclusive growth. Paris: OECD Publishing; 2018. 200 p.
15. *Овчарова А.Н., Синявская О.В., Бирюкова С.С., Горина Е.А., Назерняк М.А., Пишняк А.И.* Социальная защита в России: развитие будущего. Вопросы экономики. 2022;8:5–31. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2022-8-5-31>

16. Андреева Е.А., Бирюкова С.С., Воронина Н.А., Горват Е.С., Горина Е.А., Горяйнова А.Р. и др. Социальная защита в России до и после пандемии: развилки будущего. М.: Высшая школа экономики; 2022. 184 с.
17. Assimaidou K., Kiendrebeogo Y., Tall A. Social protection for poverty reduction in times of crisis. *Journal of Policy Modeling*. 2017;6(39):1163–1183. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2017.09.003>

References

1. *Balygin I.V.* Factors of development of non-state social security. *The Review of Economy, the Law and Sociology*. 2023;3:12–15. (In Russian).
2. *Balygin I.V.* Management of conditions and factors hindering the development of non-state social security. *Financial Life*. 2023;3:63–66. (In Russian).
3. *Giupponi G., Landais C., Lapeyre A.* Should we insure workers or jobs during recessions? *Journal of Economic Perspectives*. 2022;2(36):29–54. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.36.2.29>
4. *Barrientos A., Niño-Zarazúa M.* Financing social protection for children in crisis contexts. *Development Policy Review*. 2011;5(29):603–620. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7679.2011.00549.x>
5. *Bütler M., Hoynes H.* The more things change, the more they stay the same? The safety net and poverty in the great recession. *Journal of Labor Economics*. 2016;1(34):S403–S444. <http://dx.doi.org/10.1086/683096>
6. *Kersbergen K. van, Vis B., Hemerijck A.* The great recession and welfare state reform: is retrenchment really the only game left in town? *Social Policy & Administration*. 2014;7(48):883–904. <http://dx.doi.org/10.1111/spol.12063>
7. *Blanchard O.J., Dell’Ariccia G., Mauro P.* Rethinking macroeconomic policy. Washington: International Monetary Fund; 2010. 19 p.
8. *Sinyavskaya O.V., Omelchuk T.G.* Consequences of demographic aging for the pension system in the medium term: forecasting experience for Russia. *SPERO. Social policy: expertise, recommendations, overviews*. 2014;19:7–30. (In Russian).
9. *Sinyavskaya O.V., Yakushev E.L., Chervyakova A.A.* Russian pension system in the context of long-term challenges and national development goals. Moscow: Higher School of Economics; 2021. 120 p. (In Russian).
10. *Romer Ch.D., Romer D.H.* The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*. 2010;3(100):763–801. <http://dx.doi.org/10.1257/aer.100.3.763>
11. *Blinder A.S.* Fiscal policy reconsidered. Washington: Brookings Institution; 2016. 32 p.
12. *Auerbach A., Gorodnichenko Yu., McCrory P.B., Murphy D.* Fiscal multipliers in the COVID-19 recession. *Journal of International Money and Finance*. 2022;126:102669. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jimonfin.2022.102669>
13. *Chetty R., Friedman J.N., Hendren N., Stepner M., the Opportunity Insights Team.* The economic impacts of COVID-19: evidence from a new public database built using private sector data. *NBER Working Papers*. 2020;w27431.
14. *Organisation for Economic Co-operation and Development.* Opportunities for all. A framework for policy action on inclusive growth. Paris: OECD Publishing; 2018. 200 p.
15. *Ovcharova L.N., Sinyavskaya O.V., Biryukova S.S., Gorina E.A., Nagernyak M.A., Pishnyak A.I.* Social protection in Russia: choices of the future. *Voprosy Ekonomiki*. 2022;8:5–31. (In Russian). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2022-8-5-31>
16. *Andreeva E.A., Biryukova S.S., Voronina N.D., Gorvat E.S., Gorina E.A., Goryajnova A.R. et al.* Social protection in Russia before and after the pandemic: forks of the future. Moscow: Higher School of Economics; 2022. 184 p. (In Russian).
17. *Assimaidou K., Kiendrebeogo Y., Tall A.* Social protection for poverty reduction in times of crisis. *Journal of Policy Modeling*. 2017;6(39):1163–1183. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2017.09.003>