Аннотация

ТЗ-217

Тема: «Социальная поддержка, динамика доходов и поведение семьи на рынке труда в первые годы после рождения ребенка»

Руководители:

О.В. Синявская, канд. экон. наук, заместитель директора Института социальной политики,

С.С. Бирюкова, канд. экон. наук, ведущий н.с. Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики

Наименование подразделения: Институт социальной политики

1. **Цель работы:** оценить динамику занятости, доходов от занятости (заработной платы) и совокупных доходов в российских семьях после появления детей и сформулировать рекомендации по совершенствованию действующих мер социальной поддержки и мер по содействию занятости, адресованных семьям (родителям) с маленькими детьми.
2. **Используемые методы:** (1) систематический анализ федеральных и региональных нормативных документов, размещенных в базах «Гарант», «Консультант» и на официальных сайтах федеральных и региональных органов исполнительной власти; (2) постатейный анализ данных бюджетной статистики в части расходов на меры поддержки семей с детьми; (3) моделирование эффектов от социальных выплат методом «модельных семей»; (4) микромоделирование с использованием баз микроданных обследований Росстата для оценки суммарного вклада действующих мер социальной поддержки в доходы семей с детьми; (5) одно-, двух- и многомерный анализ данных выборочных обследований населения.
3. **Эмпирическая база:** (1) нормативно-правовые документы, регулирующие федеральные и региональные меры социальной поддержки, адресованные семьям с детьми; (2) данные об исполнении федерального и консолидированных бюджетов субъектов РФ; (3) данные переписей населения РФ, данные текущей статистики о численности и структуре населения Росстата; (4) агрегированные данные выборочных обследований Росстата по вопросам доходов, расходов и уровня жизни домохозяйств; (5) микроданные Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах Росстата 2022 г.; (6) панельные и кросс-секционные данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ за 2000-2021 гг.
4. **Результаты работы:**

Проведенная оценка показала, что независимо от социально-экономической и демографической ситуации в регионах риски монетарной бедности для детей везде примерно вдвое выше, чем в среднем по населению. Хотя в последние годы обозначилась тенденция к снижению, доля бедных по-прежнему особенно велика среди многодетных семей и среди детей, проживающих в семьях с детьми до трех лет. Помимо высоких рисков бедности, такие семьи отличаются повышенным дефицитом доходов. При этом в силу особенностей демографических процессов в России, с одной стороны, численность детей до 3 лет к настоящему времени уже перестала расти и будет снижаться в ближайшие 7-10 лет, а с другой — заметна тенденция к увеличению числа и доли семей с тремя и более детьми, в том числе среди домохозяйств с доходами ниже границы бедности.

С 2020 г., в процессе выстраивания системы ежемесячных выплат на детей из малоимущих семей усилилась роль федерального уровня в принятии управленческих решений и особенно в обеспечении финансовых ресурсов на реализацию политики социальной поддержки семей с детьми. На этом фоне в субъектах РФ становится заметнее постепенное сокращение объема поддержки, адресованной семьям с детьми, в том числе в возрасте до трех лет: отменяются некоторые меры поддержки детей из малоимущих семей, многодетных семей, беременных женщин либо блокируется возможность их получения новыми заявителями, не проводится индексация размеров выплат, вводятся дополнительные условия и ужесточаются критерии назначения поддержки и т.п. Из-за этого в некоторых регионах поддержки оказываются лишены, хотя и немногочисленные, но уязвимые, категории граждан, которые ранее имели на нее право: например, учащиеся в возрасте 17 лет, дети из малоимущих семей, не соответствующих критериям комплексной оценки нуждаемости, беременные женщины, дети до трех лет, которым ранее оказывалась поддержка по обеспечению полноценным питанием и пр.

В то же время в сложившейся к настоящему времени структуре бюджетных расходов на поддержку семей с детьми более половины общего объема составляют расходы, направленные на поддержку семей на этапе жизненного цикла, связанном с рождением детей. Из них около 1/3 приходится на программы федерального и региональных материнских капиталов. При этом за последние 3 года наиболее существенно возросли расходы на адресные выплаты детям из малоимущих семей, что говорит об общем повышении эффективности системы государственных мер с точки зрения преодоления бедности, в том числе детской. В результате этих изменений в 2022 г. денежные трансферты на детей старше 3 лет впервые стали более приоритетны с точки зрения бюджетного финансирования, чем выплаты семьям на этапе рождения детей и воспитания их до 3-летнего возраста. Иными словами, система стала более сбалансированной с точки зрения поддержки семей на всех этапах их жизненного цикла.

Система мер поддержки, предоставляемых в связи с рождением детей и их воспитанием в первые годы жизни, в начале 2020-х годов была частично переориентирована в пользу однодетных семей. С одной стороны, благодаря этому существенно расширился круг получателей поддержки, она стала доступнее для детей независимо от очередности их рождения. С другой — отход от акцента на семьях, где родилось более одного ребенка, создает риски снижения результативности социально-демографической политики государства. Более того, как показал анализ региональных систем социальных выплат, проведенный методом модельных семей, их конфигурация зачастую такова, что семьи с двумя детьми, если в них есть ребенок раннего возраста, оказываются в более невыгодном положении, чем семьи с одним ребенком или с тремя и более детьми. Такой относительный «провал» может отрицательно сказаться на реализации дальнейших репродуктивных намерений семей.

При этом размеры ключевых выплат, адресованных семьям с детьми до 3 лет, остаются стабильными в отношении к величине прожиточного минимума ребенка. В целом семьи с детьми до 3 лет пользуются приоритетной поддержкой с точки зрения ее объема по сравнению с другими возрастными категориями детей. Наблюдаемая региональная дифференциации в разнообразии и размерах выплат и иных мер поддержки объясняется прежде всего бюджетными возможностями региона.

В отношении многодетных семей действуют гораздо более мягкие требования к применению оценки нуждаемости по доходам, поэтому значительные по объему пакеты региональных социальных трансфертов получают и многодетные семьи, не относящиеся к малоимущим. Решающим фактором, определяющим высокий уровень поддержки многодетных семей в расчете на одного ребенка, является именно наличие в семье ребенка в возрасте до 3 лет.

Оценка поддержки малоимущих семей с разным числом детей с использованием метода модельных семей показала, что однодетным семьям с ребенком до 3 лет нередко адресован больший пакет трансфертов в региональных системах социальной поддержки, чем семьям с одним ребенком старше этого возраста. Их приоритетное положение обеспечивается только в случае низких доходов и в большей степени свойственно регионам с высоким или повышенным уровнем бюджетной обеспеченности, чем регионам с более жесткими бюджетными ограничениями. Семьи с ребенком дошкольного или школьного возраста, даже будучи малоимущими, в подавляющем большинстве регионов получают очень слабую поддержку за счет региональных бюджетов. Наибольший объем денежных социальных трансфертов в расчете на одного ребенка почти везде получают многодетные семьи, а в самом депривированном положении оказываются семьи с двумя детьми.

Денежные пособия, компенсации и выплаты, предоставляемые непосредственно на детей — так называемые «детские» меры социальной поддержки (МСП) — обеспечивают около половины эффекта по «предотвращению» бедности среди детей до 18 лет. Для детей младше 3 лет обозначенный эффект максимален: в целом по России «детские» МСП (без учета разовых выплат 2021 г.) способствуют сокращению доли детей до 3 лет, проживающих в бедных домохозяйствах, на 13 проц. пунктов. Особенностью влияния «детских» МСП на детскую бедность является их высокий вклад в «предотвращение» бедности детей до 3 лет и 3–7 лет в регионах с пониженной бюджетной обеспеченностью по сравнению с другими регионами.

Оценка динамики заработных плат мужчин и женщин в первые годы после рождения ребенка на панельных данных выборочного обследований РМЭЗ НИУ ВШЭ за 2000-2021 гг. показала наличие «бонуса» за родительство у мужчин и «штрафа» за материнство у женщин, измеренных через темпы роста заработных плат по основному месту работы, в России. «Бонус» за отцовство наиболее сильно проявляется на втором и третьем году жизни ребенка. Величина и продолжительность существования «штрафа» у женщин зависят, во-первых, от длины использованного отпуска по уходу, а во-вторых, от числа рожденных детей. Чем больше продолжительность отпуска по уходу за ребенком, тем больше величина «штрафа» за материнство. Чем больше рождений за сравнительно небольшой период времени (в данном исследовании рассматривался интервал в 8 лет), тем дольше сохраняется «штраф» за материнство.

Спустя два года после рождения ребенка значимый «штраф» за материнство сохраняется только для одной категории женщин — родивших одного ребенка в течение обследуемого периода и использовавших долгий отпуск по уходу за ребенком. Полученные результаты позволяют предположить, что в указанной группе различия в заработных платах могут сохраняться и в более долгосрочной перспективе. Кроме этого, полученные оценки показывают, что общий уровень занятости в группе женщин, использовавших короткий отпуск по уходу за ребенком, постепенно восстанавливается и к моменту достижения ребенком трехлетнего возраста достигает показателей, наблюдавшихся до рождения. В группе использовавших длинный отпуск по уходу уровень занятости остается ниже наблюдавшихся до рождения показателей, как минимум, на протяжении 5 лет после рождения ребенка.

Результаты исследования позволяют сформулировать следующие предложения по совершенствованию системы социальной поддержки семей с детьми. С учетом сохраняющихся высоких рисков бедности среди детей, проживающих в семьях с детьми до трех лет, а также в многодетных семьях, необходимо как минимум сохранить достигнутый уровень их социальной поддержки как на федеральном, так и на региональном уровне. Это подразумевает отказ от дальнейшего ужесточения критериев оценки нуждаемости, введения дополнительных условий, сужающих круг получателей поддержки, и пр. Оптимизация системы мер поддержки семей с детьми по результатам анализа целесообразности их оказания не должна приводить к ухудшению положения уязвимых групп населения.

С учетом снижения численности детей младшего возраста как минимум до 2030 г. представляется целесообразным использовать это «окно возможностей» для того, чтобы усилить материальную поддержку таких семей без существенного наращивания бюджетных расходов на эти цели. Одним из способов может быть введение повышающего коэффициента, или доплаты, на ребенка до трех лет к единому пособию. Целевая группа такой меры – семьи, в которых при назначении пособия в максимальном размере 100% величины ПМ на детей среднедушевой доход не достигает ПМ на душу населения. Это отчасти может заменить ежемесячную выплату из средств материнского капитала, предоставляемую на ребенка до трех лет, и тем самым сохранить эти средства для реализации других целей семьи.

На региональном уровне целесообразно расширять материальную поддержку семей с двумя и более детьми, например, также за счет повышения размера предоставляемых мер начиная со второго ребенка, воспитывающегося в семье, или расширения круга получателей отдельных мер, которые пока предоставляются только при рождении первого ребенка. Однако для субъектов РФ с низкой и пониженной бюджетной обеспеченностью и неблагоприятной ситуацией с рождаемостью, а также пониженной долей детей в населении для реализации таких мер могут потребоваться дополнительные инструменты бюджетной поддержки.

Для повышения уровня поддержки семей с детьми немаловажной мерой является индексация размера денежных выплат. Если единое пособие на детей из малоимущих семей и ежемесячная выплата из средств материнского капитала автоматически ежегодно увеличиваются вместе с ростом ПМ, то многие единовременные и регулярные региональные меры поддержки установлены в фиксированном размере, который не пересматривается годами. С учетом повышенного уровня инфляции в последние годы такой подход приводит к значительному обесценению предоставляемой поддержки. Из федеральных мер поддержки семей с детьми рекомендация об индексации применима к выплате на погашение ипотеки семьям, в которых родился третий или последующий ребенок, так как с 2019 г. ее верхний предел неизменно составляет 450 тыс. рублей.

К перспективным и потенциально востребованным мерам, направленным на поддержку занятости уязвимых к «штрафу» за материнство женщин (в частности, женщин с двумя и более детьми, прерывающим занятость в связи с уходом за ними на длительный период), относятся программы по содействию возвращению на работу, в том числе — краткосрочные адаптационные программы и программы повышения квалификации / дополнительного образования на рабочем месте в последние месяцы отпуска по уходу, до выхода на работу.

Другое направление — это развитие мер поддержки работников с семейными обязанностями, в том числе через создание и поощрение культуры корпоративной ответственности при найме сотрудников с детьми. Такая культура может включать как внутренние корпоративные льготы, так и учет семейных обязанностей при планировании нагрузки и графика работы родителей с (маленькими) детьми. При этом важно, что корпоративная ответственность при найме сотрудников с детьми должна поощряться — символически (через популяризацию таких практик, проведение конкурсов и награждение инициативных компаний) или финансово (через систему специальных льгот для работодателей или развитие государственно-частного софинансирования таких инициатив). Использование ограничительных регуляторных мер в этой сфере, таких как запрет увольнений отдельных категорий работников, напротив, нежелательно — оно может привести не к повышению ответственности работодателей перед работниками с детьми, а к усилению дискриминации таких работников при найме и продвижении по службе.

Наконец, в условиях общего дефицита трудовых ресурсов одним из направлений совершенствования государственной поддержки семей и родителей с детьми в возрасте до 3 лет может стать повышение гибкости системы предоставления отпусков по уходу за ребенком — в частности, повышение вариативности длительности отпуска в сочетании с соответствующей (пропорциональной) дифференциацией размера пособия по уходу.

1. **Степень внедрения, рекомендации по внедрению или итоги внедрения результатов (заполняется при возможности практического использования полученных результатов):**

Проект научно-методического обеспечения выполнен в интересах Администрации Президента РФ. Результаты проекта представлены на круглых столах Комитета Торгово-промышленной палаты РФ по образованию и социальной политике, а также использованы в материалах для Экспертного совета Комитета Совета Федерации по социальной политике, при подготовке предложений в концепцию демографической политики России.