



# Бюллетень социальной политики

14



## Семейные пособия и демографические перемены

Данный выпуск «Бюллетеня социальной политики» рассматривает связь между демографическими изменениями, развитием социальных структур и ролью и задачами программ семейных пособий. Существует ряд общих факторов, которые влияют на программы семейных пособий в разных странах: демографическое старение, появление новых социальных групп риска, а также изменение роли женщины в жизни общества. В этой сложной ситуации возникает целый ряд важных задач. Например, многие программы семейных пособий направлены на то, чтобы справиться с различными проявлениями бедности, особенно среди детей. Однако, при всех попытках противостоять демографическому старению и сокращению рабочей силы, остается без окончательного ответа вопрос: как влияют семейные пособия на повышение рождаемости? Как бы то ни было, в «Бюллетене» делается вывод о том, что потребность в проведении активной политики для удовлетворения социальных нужд детей все больше возрастает; такая политика помогает развивать людские ресурсы, справляться с хронической нищетой и позволяет найти необходимый баланс между работой и семейной жизнью.

*Ханс-Хорст Конколеwski, Генеральный секретарь МАСО*

### Семейные пособия в меняющемся контексте

В большинстве обществ структура семьи меняется, в некоторых случаях – довольно значительно. В то время как неполные семьи, семьи повторного брака или семьи, где вообще нет кормильца, не являются новым явлением, растет понимание того, что структуры, которые ранее воспринимались как нетипичные, перестают быть таковыми. Подобное развитие структуры семьи ставит новые задачи в области устройства программ семейных пособий и координации их работы в рамках более широкой социальной политики.

Хотя программы семейных пособий являются неотъемлемой частью европейских систем социального обеспечения, в других регионах ситуация иная.

### Этот выпуск

- Дает обзор демографических, политических и финансовых проблем, стоящих перед программами семейных пособий
- Подводит итоги важнейших социальных факторов, влияющих на структуру и способы выплаты семейных пособий
- Описывает комплексные меры по борьбе с детской нищетой
- Отражает растущие ожидания в отношении роли семейных пособий
- Рассказывает об общей роли и задачах программ семейных пособий

Подобные программы имеют менее половины стран Африки и обеих Америк, и только треть стран Азии и Тихоокеанского региона.

Развитие программ семейных пособий в большинстве развитых стран началось сразу после окончания Второй мировой войны. Эти программы должны были предоставить социальную защиту семейным структурам, преобладавшим в обществе в тот период. Как правило, программы поддерживали семейную модель, в которой функцию основного «добытчика» выполнял мужчина, занятый наемным трудом, в то время как женщина должна была играть роль домохозяйки и матери. Кроме того, во многих странах программы были разработаны для поддержки семей, состоящих из нескольких поколений, живущих вместе.

Во многих развивающихся странах появление программ семейных пособий связано с колониальным влиянием, причем эти программы обычно копируют модели, принятые в странах-колониистах. Зачастую программы вводились колониальными властями для проживающих за рубежом соотечественников, а уровень поддержки соответствовал тому, который предоставлялся семьям на родине. Постепенно действие этих программ распространилось на определенные категории местных работников – как правило, государственных служащих и работников формального сектора.

В глобальном масштабе контекст, в котором сегодня действуют программы семейных пособий, определяется рядом факторов: снижением уровня рождаемости и старением населения (демографическим старением), появлением новых социальных групп риска, ростом изоляции от общества и нищеты, а также увеличением числа женщин в составе рабочей силы.

## Демографическое старение

Демографическое старение имеет для семейных пособий финансовые и политические последствия. Во-первых, во многих странах старение населения отразится на финансовом равновесии систем социального обеспечения. В некоторых странах снизится общий коэффициент зависимости (соотношение экономически активных работников к неактивным иждивенцам, как молодым, так и старым). Демографическое старение станет причиной роста расходов, главным образом связанных с выплатой пенсий, медицинских пособий и пособий по долгосрочному уходу. Как бы то ни было, снижение уровня рождаемости, то есть сокращение числа детей, может привести к сокращению расходов на образование и выплату семейных пособий.

В условиях старения приходится принимать сложные политические решения: какую часть национального дохода следует выделять на поддержку молодого и пожилого населения, и какую долю этой поддержки должно составлять государственное, а какую – частное финансирование. Согласно прогнозам, некоторые страны вскоре столкнутся со снижением численности населения, поэтому семейная стратегия должна рассматриваться как инструмент

активной политики не только инвестирования в будущий человеческий капитал, но и стимулирования рождаемости. Международный опыт (МАСО, 2008) показывает, что программы денежных выплат способны справиться с нищетой (см. Рисунок 1) и положительно повлиять на показатели детского здоровья, питания и академических успехов. В этом отношении показательна бразильская программа *Bolsa Familia* (см. Вставку 1). В одних странах Европы большие семьи получают более щедрые семейные пособия, в других за счет программ семейных пособий финансируются процедуры искусственного оплодотворения. Тем не менее, не утихают споры относительно того, можно ли повысить рождаемость за счет одних программ семейных пособий. Многие развитые страны еще не решили этот важный вопрос – уровень рождаемости в них ниже уровня замещения населения, т.е. 2,1 ребенка на одну женщину (МАСО, 2010).

### Бразильская программа *Bolsa Familia*

Программа вступила в действие в 2003 и координируется на федеральном уровне. Эта программа целевых денежных трансфертов семьям, живущим за чертой бедности, призвана победить обнищание и способствовать интеграции в социум. Пособия выплачиваются на определенных условиях: например, матери с детьми обязаны регулярно проходить медицинское обследование и делать прививки, дети должны посещать школу. Денежные пособия выплачиваются семьям напрямую, предпочтительно – матерям.

В 2008 году программой была охвачена вся территория страны. Бюджет программы, которая обслуживает 10,55 миллиона бразильских семей, зарабатывающих в месяц от 20 до 182 бразильских реалов, составил примерно 0,45 процента ВВП. Ей охвачена примерно четверть всего населения Бразилии. За счет программы удалось повысить средний доход участвующих в ней семей примерно на 25 процентов.

Основными достижениями программы являются:

- Быстрое решение проблемы обнищания за счет денежных выплат. Среди детей моложе 13 лет удалось снизить уровень бедности с 52,2 процента до 49,2 процента.
- Некоторые семьи удалось вывести из цикла нищеты, передающейся из поколения в поколение.
- За счет укрепления семейной ячейки улучшилась социальная сплоченность.
- Поскольку программа финансируется из налогов, она помогает осуществлять перераспределение доходов.
- Увеличивая свободные средства семей, программа является катализатором местной экономической активности.

## Социальные группы риска

Во всем мире традиционная большая семья теряет свою значимость. Эту тенденцию ускоряют урбанизация, рост структурной безработицы и глобализация, что привело

к возникновению новых социальных групп риска, среди которых – лица, давно имеющие статус безработных, неполные семьи, семьи повторного брака, нищие и занятые трудом дети.

В результате теряется связь с обществом, то есть возникает процесс, когда индивиды не могут в полной мере участвовать в жизни сообщества и поэтому подвергаются повышенному риску обнищания. Это явление разрастается и затрагивает как богатые, так и бедные государства.

В развивающихся странах, и особенно в странах с низким уровнем заработков, нищета является не только следствием социальных и демографических перемен, но и результатом стабильно низкого уровня экономического развития. В некоторых государствах хроническая бедность часто усугубляется повышенным риском потрясений – вооруженных конфликтов, массового перемещения беженцев, голода, пандемий и природных катастроф.

Несмотря на то, что большие семьи как механизм противодействия рискам теряют свою значимость, солидарность поколений продолжает существовать в форме взаимопомощи вне формальных систем социальной защиты. Например, в некоторых странах юга Африки поколение третьего возраста, которое в незначительной степени пострадало от СПИДа, часто берет на себя заботу о внуках, чьи родители больны или умерли в результате эпидемии. Поэтому звучат призывы начать оказывать этому старшему поколению государственную денежную помощь. Однако взаимопомощь не ограничена менее

развитыми странами. Например, во Франции самое старшее поколение, по некоторым оценкам, отдает детям до 15 миллиардов евро, и примерно столько же – внукам. Эта сумма равна двум третям общего объема пособий, выплачиваемых в рамках социальной защиты.

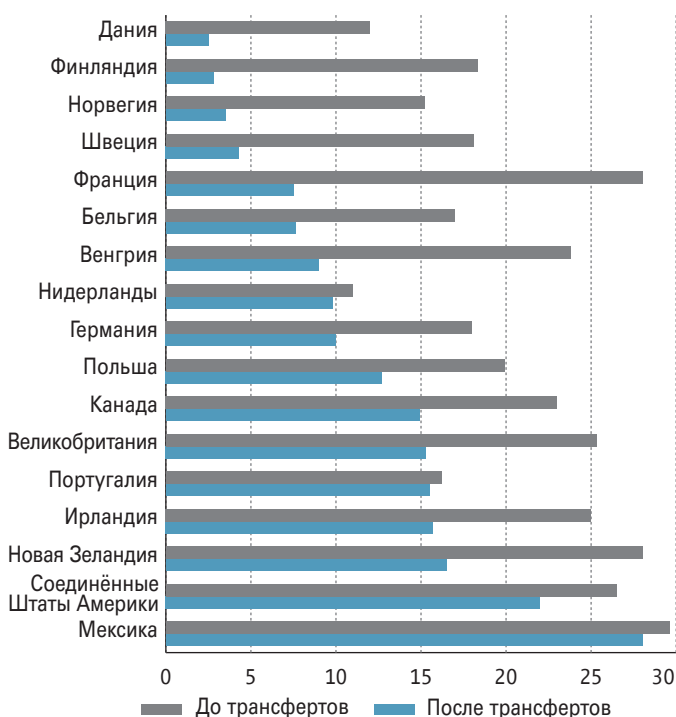
Примечательно, что несмотря на наличие во многих странах семейной политики и программ пособий, и несмотря на взаимную поддержку, благосостояние детей, особенно маленьких, ухудшилось. Эта тенденция также прослеживается и во многих зажиточных странах, имеющих системы всеобщей социальной защиты. Например, судя по периоду 1995-2005 гг., для которого имеются исчерпывающие данные, «доля детей, живущих в нищете, выросла в 17 из 24 стран ОЭСР» (ЮНИСЕФ, 2005).

Еще слишком рано оценивать долговременные последствия текущего мирового финансового кризиса, однако его воздействие почувствуют в первую очередь самые уязвимые группы – ожидается, что во всем мире число людей, живущих за чертой бедности, вырастет.

## Роль женщины в обществе

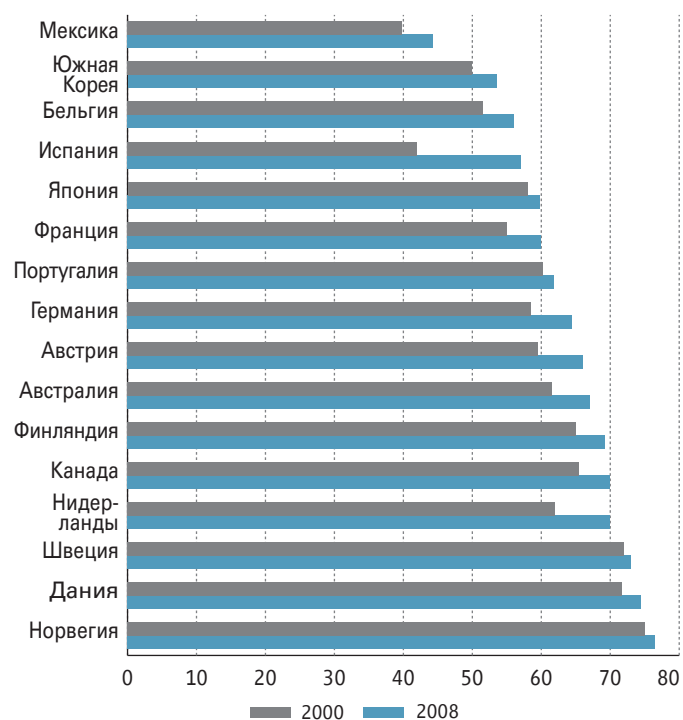
Сегодня женщины все чаще стремятся дистанцироваться от традиционной роли домохозяйки и начать трудовую деятельность (см. Рисунок 2). Причины этого в разных странах различны. Тем не менее, одним из ключевых факторов является расширенный доступ к образованию. В свою очередь, повысившийся образовательный уровень позволил женщинам не только стать более конкурентоспособными в борьбе за рабочие места, но и повысил их

РИСУНОК 1: Влияние социальных трансфертов на снижение детской нищеты (в %)



Источник: ОЭСР (разные годы).

РИСУНОК 2: Уровень экономической активности женщин (в %)



Источник: ОЭСР (разные годы).

ожидания относительно собственных жизненных достижений. Эта тенденция активно поддерживается некоторыми странами, которые, пытаясь справиться со старением и сокращением рабочей силы, стремятся повысить активность определенных категорий населения: хронически безработных, молодежи, этнических меньшинств, инвалидов и женщин.

Свидетельством того, насколько важную роль играют женщины на многих национальных рынках труда, является равенство доли мужчин и женщин в рабочей силе, которого уже достигли (или вскоре достигнут) США, Гана, ЮАР, Таиланд и Барбадос. Даже в тех странах, где женщины пока еще играют весьма скромную роль в национальной экономике, их доступ к образованию неуклонно расширяется, а это неизбежно приведет к изменению их положения. Следовательно, мужчины и женщины не только должны подумать о том, как более эффективно разделить семейные и домашние обязанности; вскоре появится необходимость изменить структуру программ семейных пособий, чтобы лучше скоординировать их работу с другими социальными инициативами государства. Например, в Чили, где предпринимаются активные усилия по достижению равенства полов в вопросах пенсионных доходов, пособия по социальному обеспечению, положенные женщинам за каждого рожденного или усыновленного ребенка, зачисляются на личный пенсионный счет матери, к которому она получит доступ в возрасте 65 лет.

## Адаптация программ семейных пособий

В условиях меняющихся социальных и экономических рисков и новых демографических реалий программы семейных пособий пытаются найти ответ на новые потребности социума. Цели, стоящие перед программами пособий разных стран, имеют некоторое сходство, так как эти программы существуют в схожем контексте и вынуждены реагировать на общие политические вызовы. Они похожи, несмотря на влияние традиций, национальной политики и историко-культурные и институциональные факторы.

В некоторых странах (Ямайке, Мексике, Бразилии) больший упор делается на целевые меры по снижению уровня бедности и улучшению показателей детского здоровья и образования. В рамках такого подхода часто принимаются меры, которые помогают родителям найти приемлемое сочетание семейных обязанностей и профессиональной деятельности. Другие страны, такие как Уругвай и Аргентина, пытаются достичь этих целей за счет всеобщего охвата. Более широкий подход можно найти в ЮАР, где программа, предоставляющая пособия опекунам малообеспеченных детей в возрасте до 15 лет, была расширена и теперь включает опекунов малообеспеченных детей до 18 лет включительно.

Сегодня более чем когда-либо в центре семейной политики находятся интересы ребенка. Надо отметить, что скандинавские страны, где достигнуты самые впечатляющие успехи в борьбе с детской нищетой, также имеют

самый высокий уровень обеспечения населения социальными услугами и детскими учреждениями. Те же позитивные тенденции, в несколько меньшей степени, прослеживаются во Франции и Бельгии.

Важно, что социальные услуги и детские учреждения также являются способом поддержать работающих родителей. В некоторых странах система услуг по уходу за детьми становится все более гибкой – например, она может включать родителей, которые, ухаживая на дому за собственным ребенком, получают вознаграждение за уход за другими детьми, наем няни для ребенка или помещение его в детское учреждение. Реформы систем пособий по уходу за ребенком, проведенные некоторыми странами, особенно европейскими, должны были заставить отцов и матерей более равномерно распределить родительские обязанности. В определенных случаях это достигается за счет выделения налоговых льгот или продления отпусков по уходу за ребенком (МАСО, 2010).

Детские учреждения и услуги, становясь более доступными и недорогими, позволяют устранить барьеры, затрудняющие мужчинам и женщинам доступ на рынок труда, а у семей появляется возможность повысить уровень своих доходов. В свою очередь, появляется возможность повысить заработки, а это помогает снизить уровень бедности. Кроме того, помимо ожидаемых улучшений в области технологий и процессов, расширение круга участников рынка труда должно позитивно сказаться на производительности. Для стареющих обществ, сталкивающихся с нехваткой рабочей силы, это может оказаться самым важным, так как повысится их будущая конкурентоспособность и темпы роста национальной экономики.

## Заключение: Общие политические функции и задачи

У программ семейных пособий разных стран существует целый ряд общих политических функций и задач. И здесь демографическое старение является важным, но не единственным определяющим фактором.

В целом, есть свидетельства того, что программы семейных пособий разрабатываются с расчетом получить определенные политические результаты, что вполне соответствует стратегии «Динамичного социального обеспечения» МАСО.

- Растет роль программ семейных пособий в интегрированных государственных программах, которые призваны оперативно решить проблему обнищания семей, а в долгосрочной перспективе – повысить показатели детского здоровья и образования. В этом качестве они являются инструментом активной политики инвестирования в человеческий капитал.
- Программы семейных пособий нацелены на то, чтобы обеспечить баланс между семьей и работой; кроме того, они стимулируют высокий уровень участия работоспособного населения в трудовой деятельности.



- Программы семейных пособий обеспечивать более высокий уровень равноправия полов в вопросах разделения родительских обязанностей между отцами и матерями.
- Программы семейных пособий предоставляют расширенную поддержку семьям, желающим завести детей.
- Целевые программы семейных пособий призваны побудить взрослых изменить поведенческие схемы, особенно если это касается соблюдения долгосрочных интересов их детей.
- Способность денежных выплат защитить детей, их родителей и самое старшее поколение получает все более высокую оценку. Эта помощь потенциально способна справиться с социальной изоляцией и поддержать хрупкие семейные ячейки, которые часто рассматриваются как нетипичные.

## Источники

Fathallah, M. 2005. "Rethinking the place of children within family policy", in R. Levinsky and R. McKinnon (eds.). *Social security: Towards newfound confidence* (Developments and trends) [«Пересмотр места ребенка в семейной политике», в сборнике «Социальное обеспечение: К новому доверию» (События и тенденции)]. Ред. Р. Левински, Р. Маккиннон. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

MACO. 2008. *Dynamic social security for Africa: An agenda for development* (Developments and trends). [Динамичное социальное обеспечение для Африки: План развития (События и тенденции)]. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

MACO. 2010. *Динамичное социальное обеспечение для Европы: Выбор и ответственность* (События и тенденции). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

OECD. (разные годы). *OECD.StatExtracts*. Париж, Организация экономического сотрудничества и развития.

Steck, P. 2009. *Addressing changes in family structures: Adapting family policies to global changes in family life* (Technical report, No. 29) [Изменения в семейных структурах: Адаптация семейной политики к глобальным изменениям семейной жизни (Технический доклад № 29)]. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.

UNICEF. 2005. *Child poverty in rich countries 2005* [Детская нищета в богатых странах] (Innocenti Report Card, No. 6). Флоренция, ЮНИСЕФ – Научно-исследовательский центр «Инносенти».

**Международная ассоциация социального обеспечения** является ведущей международной организацией, объединяющей национальные администрации и агентства, занимающиеся вопросами социального обеспечения. МАСО распространяет информацию, проводит исследовательскую работу, осуществляет консультирование и предоставляет платформу для своих членов для формирования и поддержки динамичных систем социального обеспечения и политики во всем мире.

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)