

## КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ ТЕНДЕНЦИЙ ИЗМЕНЕНИЯ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

*И.Н. Жук*

Переход от индустриального к постиндустриальному обществу сопровождается изменением как фундаментальных механизмов социально-экономического регулирования, так и источников финансирования социальных расходов государства.

Роли, финансовые обязательства и ответственность всех участников финансирования социальной политики значительно отличаются в каждой стране и зависят от принятой модели хозяйствования, уровня доходов населения, принятых стандартов потребления социальных благ и услуг. В данном контексте представляется целесообразным кратко остановиться на характеристике основных моделей социальных государств.

*Либеральная модель* присуща таким странам, как США, Канада, Австралия, Великобритания. Ее формирование происходило при господстве частной собственности, преобладании рыночных отношений и под влиянием либеральной трудовой этики. Основными условиями функционирования данной модели являются минимальная вовлеченность государства в рыночные отношения и ограниченное применение мер государственного регулирования, не выходящее за рамки разработки макроэкономической политики. Во внутреннем валовом продукте (ВВП) государственному сектору экономики принадлежит лишь небольшая доля. Социальная поддержка граждан осуществляется за счет развитых систем страхования и при минимальном вмешательстве государства, являющегося регулятором определенных гарантий. Размеры страховых выплат, как правило, невелики. Незначительны и трансфертные платежи, т.е. переводимые со счетов государственного бюджета финансовые средства, полученные от налогов, непосредственно различным группам населения в виде пособий и субсидий. Материальная помощь имеет адресную направленность и предоставляется лишь на основании проверки нуждаемости.

*Консервативная (корпоративная) модель* характерна для стран с социально

ориентированной рыночной экономикой (Австрия, Германия, Италия, Франция). Позиции государства здесь значительно сильнее: бюджетные отчисления на социальные мероприятия примерно равны страховым взносам работников и работодателей. Основные каналы перераспределения находятся либо в руках государства, либо под его контролем. Вместе с тем государство стремится уступать материальную поддержку граждан системе страховой защиты. Благодаря этому величина социальных пособий находится в пропорциональной зависимости от трудовых доходов и соответственно от размера отчислений на страховые платежи. Отличительной особенностью данной модели является «самоуправляемость» страховых касс, находящихся в совместном ведении владельцев предприятий и влиятельных профсоюзов, представляющих интересы наемных работников. Размер гарантированных выплат в случае безработицы зависит от трудового стажа, а сроки выплат — от продолжительности уплаты страховых взносов, их величины и возраста работника.

*Социал-демократическая модель* (ее иногда называют *солидарной*) предполагает ведущую роль государства в защите населения. Причем приоритетными задачами государственной социальной политики являются выравнивание уровня доходов населения и всеобщая занятость. Данная модель практически реализована в странах северной Европы: Дании, Норвегии, Финляндии, Швеции, а также в Нидерландах и Швейцарии. Основой финансирования социальной сферы выступает развитый государственный сектор экономики, упрочению которого не в последнюю очередь способствует высокий уровень налогообложения. Доля государственных расходов в ВВП составляет в Швеции 66%, в Дании — 61, в Финляндии — 56%. Основная часть этих расходов идет на удовлетворение потребностей объектов социального назначения. Весьма значительную часть среди них составляют трансфертные платежи, благодаря которым происходит перераспределение

национального продукта в пользу наименее обеспеченных слоев населения [1].

Названные модели нигде в мире не встречаются в чистом виде, представляя «идеальные типы» социального государства, каждый из которых имеет свои достоинства и недостатки. На практике можно наблюдать сочетание элементов различных моделей при явном преобладании черт одной из них.

Как отмечалось выше, в прямой зависимости от принятой модели хозяйствования находится и финансирование социальных программ, всей социальной политики, а еще точнее, от доли расходов в ВВП, которые в странах с развитой рыночной экономикой росли высокими темпами вплоть до конца 70-х гг. прошлого века. За период с 1960 по 1980 г. величина этих расходов возросла почти в два раза – с 10,1 % в 1960 г. до 19,7 в 1980 г. [2, с. 22]\*.

Однако нефтяные кризисы 1973 и 1978 гг., а также замедление темпов экономического роста поставили эти страны перед необходимостью искать пути сдерживания государственных расходов на социальные программы. Политику развития «государства благосостояния» стали критиковать за создание значительной «социальной нагрузки» на экономику, что явилось одной из причин падения темпов экономического роста. Социальные услуги поглощали ресурсы, которые могли бы быть лучше использованы для инвестирования в секторы экономики, обеспечивающие экономический рост. В то же время требования населения к качеству работы систем социального обслуживания продолжали расти. Страны Запада столкнулись с невозможностью увеличивать прежними темпами финансовые средства, направляемые на социальные программы, чтобы, тратя их прежним образом, обеспечивать улучшение качества социальных услуг. Императивом времени стала политика экономии ресурсов и более рациональное их использование.

Для решения этих задач в странах с развитой рыночной экономикой в 80–90 гг. были проведены реформы систем социального обслуживания, направленные на сдерживание роста и повышение эффективности государственных социальных расходов. Были приняты меры по регулированию уровня спроса на медицинские услуги и лекарственные средства и рационализации их предложения, по сокращению жилищных субсидий,

по перенесению ответственности за пенсионное обеспечение со всех налогоплательщиков на самих индивидов и др. Одновременно предпринимались попытки ввести элементы рынка в общественные системы здравоохранения, образования, социальной помощи, жилищного хозяйства.

На формирование идеологии реформ сильное влияние оказала практика реализации государственных программ медицинского и социального обслуживания в США. Выполнение программ медицинской помощи пенсионерам и малоимущим в этой стране обеспечивается путем размещения государственными органами контрактов на рынке конкурирующих страховщиков, которые в свою очередь размещают контракты на рынке конкурирующих друг с другом медицинских организаций и частнопрактикующих врачей. Реформы, начатые в 1988 г. в Нидерландах, в 1991 г. – в Великобритании, затем в Швеции и Германии, были направлены на внедрение элементов рыночных взаимоотношений во взаимодействия между субъектами систем социального обслуживания. Суть новых принципов организации социального обслуживания сводилась к организационному разграничению функций покупателей и производителей социальных услуг; созданию условий для конкуренции производителей и покупателей.

Эта идеология сыграла важную роль в реформировании социальных систем Испании, Италии, Израиля, Финляндии, Новой Зеландии.

Принятые меры по сдерживанию государственных социальных расходов оказались результативными: темпы их роста сократились. Но они по-прежнему остаются положительными; общемировая тенденция роста государственных и частных расходов на отрасли социальной сферы сохраняется. Результативность же рыночных преобразований оказалась не столь очевидной [2, с. 23].

В итоге, на рубеже веков расходы на реализацию социальной политики, к примеру в странах ЕС, составляли в среднем 28,4% ВВП. Причем доля социальных расходов колебалась от 35,6% в ВВП Швеции до 19,9% в ВВП Ирландии. В Германии эта доля составляла 29,4%. При сравнении данных цифр с ВВП на душу населения очевидна следующая тенденция: по мере увеличения уровня доходов населения увеличивается и относительная величина расходов на социальное обеспечение [3, с. 502].

\* Среднеарифметические показатели для группы стран, включающей: Австралию, Австрию, Бельгию, Великобританию, Германию, Грецию, Данию, Ирландию, Италию, Канаду, Нидерланды, Новую Зеландию, Норвегию, США, Финляндию, Францию, Швецию, Японию.

Все финансовые ресурсы общества, потенциал которых используется при финансировании социальных программ и проектов, в самом общем виде можно подразделить на:

- *государственные* и муниципальные финансы:

- государственный бюджет, местные бюджеты, бюджеты государственных внебюджетных социальных фондов (пенсионного, социального страхования, занятости, обязательно-медицинского страхования);

- *негосударственные* (частные) финансовые ресурсы:

- кредитные ресурсы; привлечение средств фирм и домашних хозяйств;

- потенциал коммерческого сектора в целом, в том числе различных фондов (см. рисунок).

Соотношение бюджетных и внебюджетных, государственных и частных финансовых потоков в каждой отдельно взятой стране, отрасли, да и в каждом регионе складывается по-разному. По оценке экспертов около 70% финансовых ресурсов социальной защиты населения формируется за счет внебюджетных социально-страховых фондов (как государственных, так и частных) [3, с. 520–521].

Средства государственных фондов формируются преимущественно за счет страховых платежей предприятий всех форм собственности, привязанных к одной из самых надежных баз – фонду оплаты труда, а также за счет поступлений из бюджетной системы в оговоренных законом случаях и прочих доходов (например, от размещения временно свободных средств на финансовом рынке, штрафов, пени и др.).

Источниками внебюджетных средств могут быть целевые поступления, частичная оплата предоставляемых общественных услуг, добровольные пожертвования, результаты «деловой активности» местных администраций (лотереи, муниципальные займы и т.д.), разнообразные дополнительные поступления небюджетного характера. На уровне учреждения привлечение дополнительных источников на социальные цели может осуществляться путем: предпринимательской деятельности самого учреждения, в том числе платными услугами; взаимодействия с юридическими и физическими лицами, способными осуществлять благотворительную деятельность в пользу учреждения (выступать спонсорами).

В совокупных расходах государственного и частного секторов на социальные цели преобладающую часть составляют расходы государственного сектора. Государство направляет на социальное обеспечение финансовые средства, аккумулированные и перераспределяемые

через механизм государственного и местных бюджетов с помощью налогов и взносов. К примеру, на долю социальных программ федерального правительства США в 2005–2006 финансовом году приходилось свыше 62% всех расходов федерального бюджета (в том числе на социальное обеспечение – 20,9%, выполнение программы «Медикэйр» – 13,3, здравоохранение – 10,3, образование – 3,4%), в Англии – около 60% (в том числе социальные выплаты – 29%, образование – 13, здравоохранение – 17%), в Германии – более 55% (в том числе пенсионное страхование – 30%, образование – 4,6, помощь безработным – 11,5%). В структуре расходной части государственного бюджета Франции наибольший удельный вес занимают расходы на среднее и высшее образование (28%), расходы на социальные министерства составляют 18% [4, 5]. Отсюда следует, что наибольшая доля государства в социальных расходах стран, представляющих социал-демократическую и либеральную модели (в Дании – 74,2%). Доля государства в странах с консервативной (корпоративной) моделью сравнительно меньше, зато доля частных организаций в этих странах весьма значительна (Голландия – 46,9%, Бельгия – 35,2, Германия – 29,3%) [3, с. 504].

Расходы на социальные цели, помимо государственного бюджета, занимают значительное место в бюджетах местных органов власти, а в федеративных государствах – членов федерации. При этом следует отметить, что территориальные бюджеты имеют еще большую социальную направленность, чем государственный бюджет. Указанные расходы подразделяются на следующие виды: затраты на просвещение, здравоохранение и социальное обеспечение.

Необходимость данных расходов, тенденция к их росту диктуются на современном этапе многими причинами. Так, расходы на социальные цели, входящие в стоимость рабочей силы, являются важным фактором развития НТП, роста производительности труда. Появление все более совершенных видов техники, автоматизации, технологии требует от работника высокого уровня образования и культуры, специальной подготовки, определенной квалификации, совмещения функций физического и умственного труда, т.е. нового типа рабочего. Таким образом, относительно высокий удельный вес затрат на социальные цели объясняется прямой заинтересованностью государства в воспроизводстве квалифицированной рабочей силы.

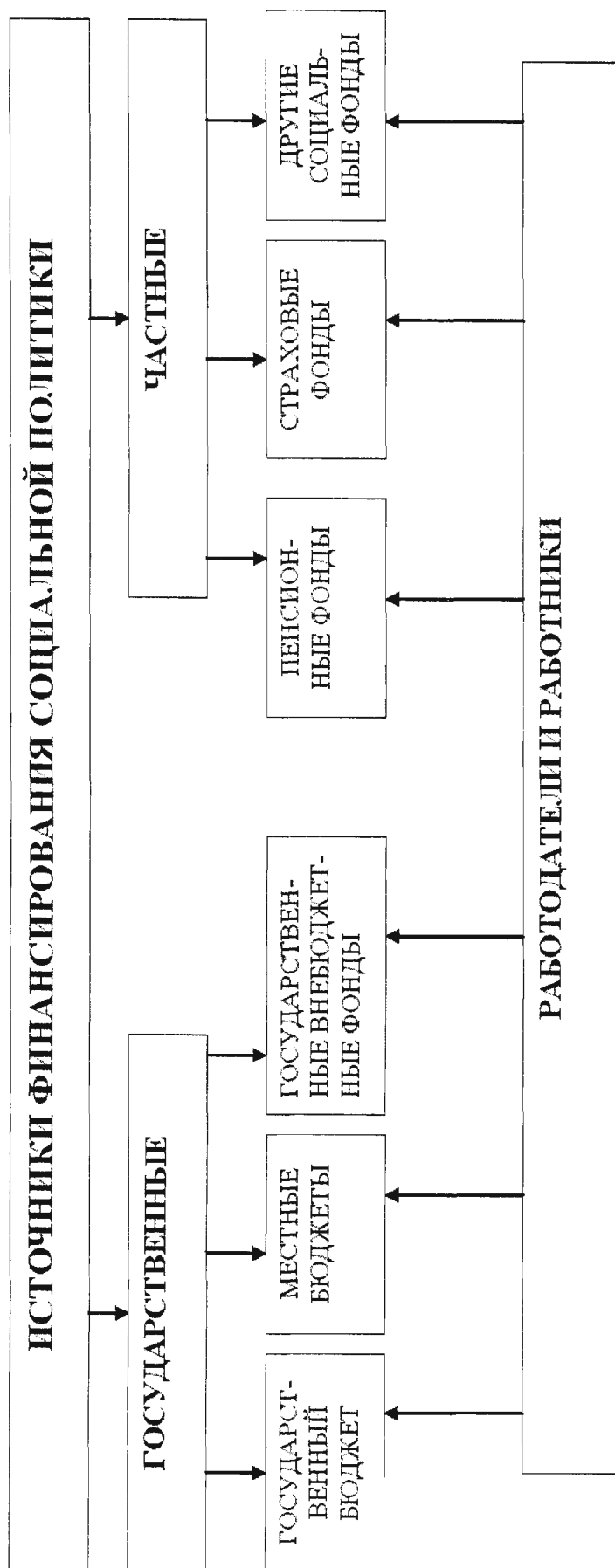


Рис. Источники финансирования социальной политики

По бюджетам членов федераций и местных органов власти проходит значительная часть средств на образование. Начальные школы во многих странах находятся на государственном обеспечении, остальные виды образования имеют смешанные источники финансирования. В США и ФРГ из бюджетов штатов и земель покрывается около 40% расходов на высшие учебные заведения, 75% затрат на училища и курсы по подготовке рабочей силы, и почти полностью финансируются государственные расходы на повышение квалификации. Расходы местных бюджетов включают в себя также затраты на просвещение и здравоохранение (во всех странах из местных бюджетов покрываются затраты на скорую медицинскую помощь), развитие социальной инфраструктуры (строительство школ, больниц и прочих социальных учреждений), государственное регулирование размещения трудовой занятости, культурно-просветительные учреждения: библиотеки, музеи, зрелищные предприятия, спортивные сооружения.

Для финансирования системы социальной политики привлекаются также ресурсы частного сектора, представляющие собой взносы как работодателей, так и самих работников. Эти источники формируют средства различных социальных фондов, которые включают страхование от несчастных случаев, страхование на случай болезни, пенсионное страхование рабочих и служащих, пенсионное страхование лиц, не работающих по найму. В последнее десятилетие объем социальных фондов в промышленно развитых странах возрос в абсолютных суммах в пять-шесть раз [6, с.313]. Фонды образуются за счет трех источников: страховых взносов застрахованных, взносов предпринимателей и субсидий государства. Взносы застрахованных представляют прямой вычет из их дохода и по существу являются прямым целевым налогом. Ставка взноса в большинстве развитых стран устанавливается в процентах, независимо от величины дохода. При этом предусматривается годовая максимальная сумма взноса или максимальный доход, к которому применяется ставка. Никаких семейных и личных скидок при платежах не предоставляется, и лишь в немногих странах действует необлагаемый минимум. Поэтому для людей с низкими доходами такие взносы бывают обременительны. Действуют страховые ставки для застрахованных и предпринимателей. В одних странах они одинаковые для двух групп

плательщиков (ФРГ, где размер страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию составляет 9,6% с наемных работников и 9,6% – с работодателей), в других (Великобритания, Франция) – разные. В большинстве стран ставки для застрахованных устанавливаются в процентах к доходу, а для предпринимателей – в процентах не к общему фонду заработной платы, а к заранее определенной максимальной валовой заработной плате, т.е. сумма, превышающая этот максимум, не учитывается. Поэтому, чем выше доля квалифицированных работников в компании, чем выше их заработная плата, тем меньше отчислений производят они в социальные фонды. Крупные компании платят в социальные фонды относительно меньше. Следовательно, наблюдается некоторый эффект социальной несправедливости, когда происходят обратные тенденции в перераспределении средств не от богатых к бедным, а наоборот.

Взносы предпринимателей приравниваются к издержкам производства и возмещаются им в виде повышенных цен на товары. В странах действует либо один взнос по всем видам страхования (Великобритания), либо несколько (ФРГ), уплата которых дает право на соответствующие виды социальных услуг.

В США, к примеру, предприниматели и застрахованные уплачивают страховые взносы по одинаковым ставкам: 6,2% в виде отчислений на социальное обеспечение и 1,45% – на бесплатную медицинскую помощь. Кроме того, с предпринимателей взимаются отчисления на пособия по безработице в размере 0,8%. Таким образом, комбинированная ставка предпринимателей равна 8,45% при максимальном облагаемом доходе около 45 тыс. долл, тогда как для застрахованных она составляет 7,65%.

В Германии предприниматели и работающие по найму также уплачивают одинаковые ставки взносов в социальные фонды. Однако самостоятельные ставки действуют для фонда пенсионного страхования, фонда страхования по болезни, фонда страхования от несчастных случаев.

В развитых зарубежных странах действует большое количество социальных фондов, находящихся в разном административном подчинении. В США наиболее крупными являются три общенациональных фонда: фонд страхования по старости, инвалидности и на случай потери кормильца, который охватывает практически всех занятых в частном

секторе экономики (153 млн человек в 2000 г.) [7, с. 62]; фонд страхования государственных служащих; фонд помощи нуждающимся.

Фонды социального страхования в ФРГ включают множество автономных фондов, охватывающих отдельные виды страхования – фонд пенсионного страхования рабочих и служащих, фонд страхования по болезни, фонд страхования по безработице и др. В общей сумме доходов фондов на взносы трудящихся и предпринимателей приходится 80% (50:50), на государственный бюджет и прочие источники – 20%. В фонде страхования по безработице государство участия не принимает.

В Великобритании функционируют два основных социальных фонда: фонд национального страхования и пенсионные фонды государственных предприятий.

В Японии работают четыре крупных фонда: фонд страхования здоровья, фонд национальных пенсий, фонд страхования от производственного травматизма, фонд страхования от безработицы.

Во Франции наиболее значительными социальными фондами являются фонд страхования по болезни, инвалидности, материнству; пенсионный фонд; фонд помощи семьям; национальный фонд помощи безработным. Эти фонды автономны и не включаются в государственный бюджет. Центральное место занимает пенсионный фонд, предназначенный для выплаты пенсий по старости: на его долю приходится около 40% всех расходов.

Роль специальных фондов не ограничивается только выполнением социальной функции. Активы фондов становятся одним из стабильных источников накопления, способствуют развитию жилищного строительства и страхования, осуществлению ряда дорогостоящих проектов инфраструктуры, развитию фондовых рынков. Поэтому государство заинтересовано в расширении количества и объемов специальных фондов.

В целом расходы на социальное обеспечение в развитых зарубежных странах финансируются на 40% за счет взносов работодателей и на 24% – из взносов работающих, в то время как доля общих налогов в финансировании социальной сферы составляет в среднем 30%, а социальных налогов – 2%.

По мере естественного повышения в ходе экономического и социального развития объективных потребностей населения возникает невозможность продолжения экстенсивного

наращивания государственных социальных расходов при наличии серьезных бюджетных ограничений. В этих условиях происходит постепенное реструктурирование видов финансирования социальных услуг. Как правило, доля взносов на социальное страхование, выплачиваемых работодателями, сокращается; для финансирования социальной сферы в большей степени стали привлекаться взносы работающих, а также налоговые поступления.

Все это обуславливает поиск новой стратегии развития и финансирования социальной сферы. В современных условиях она связывается с большим акцентом на инвестиционные и конкурентные механизмы формирования доходов населения. Как показывает анализ источников финансирования социальной политики, они институционально реализуются через различные социальные фонды, действующие не как пассивные реципиенты денежных ресурсов, использующие их исходя из определенных законодательно установленных норм, а как активные и мощные субъекты политико-экономической системы, формирующие значительную часть инвестиционного потенциала [8, с. 233].

В некоторых странах пенсионные фонды уже владеют более чем половиной рынка ценных бумаг. Причем в ряде европейских стран они развили такую активность, которая превышает показатели США – государства, где вследствие преобладания либерально-консервативных принципов в социальной политике деятельность таких институтов наиболее ограничена. В Великобритании и Нидерландах пенсионные фонды и компании страхования жизни владеют активами в размере 97 и 107 % от ВВП, в то время как в США – 68%. Высокий уровень характерен для Швеции, Швейцарии, Канады и Японии. На этом фоне существенно отстают другие страны – например, ФРГ (22%), Франция (13%) и Италия (12%), хотя в них за период 1970–1990 гг. относительная величина таких активов возросла вдвое. И если в 1990 г. в Японии пенсионные фонды отсутствовали, то в 1997 г. их активы уже составили сумму в 611,7 млрд долл. [9, с. 251].

Деятельность пенсионных фондов дополняют страховые компании, обеспечивая решение единой задачи – создание условий для формирования надежной системы социальной защиты населения. Пенсионные фонды действуют в основном на этапе накопления пенсионных сумм, а страховые организации –

на стадии выплаты пенсии, предоставляя пенсионные аннуитеты. При такой постановке вопроса деятельность пенсионных фондов расширяет рынок страховых услуг, а страховой рынок в свою очередь влияет на развитие надежного пенсионного обеспечения.

Анализ источников финансирования социальной политики в развитых зарубежных странах выявляет общее в их движении – от государственно-распределительных вариантов к смешанным системам – и дает основание считать, что наилучшим способом рационального использования недостаточных финансовых ресурсов являются возможности государственно-распределительной системы в сочетании с огромным разнообразием добровольных частных схем социального обеспечения. Это позволяет гражданам выбирать формы и уровень социальной защищенности, а также повышает уровень личного участия в финансировании и персональной ответственности за степень их социальной защищенности. При этом государство по-прежнему выполняет важную функцию регулятора деятельности рынка социальных услуг, особенно в условиях роста социальной нагрузки на бюджет. Реализация данной функции предполагает активный поиск государством эффективного соотношения затрат и результатов и усиление роли различных альтернативных источников, куда относятся:

- расширение сфер использования рыночных инструментов социальной защиты (обязательного и добровольного страхования, накопительных страховых систем,

удовлетворения дифференцированного спроса на различные социальные услуги) через механизм деятельности государственных и негосударственных пенсионных фондов, негосударственных институтов медицинского страхования;

- нетрадиционные формы привлечения средств фирм и домашних хозяйств (расширение муниципальных займов) к финансированию строительства жилья, социальной инфраструктуры и т.д.;

- существенное расширение сферы платности социальных услуг дифференцированного качества;

- привлечение ресурсного потенциала некоммерческого сектора к решению социально-значимых задач, особенно на региональном уровне;

- участие ряда регионов в международных проектах и программах, финансируемых из международных источников, и др.

Таким образом, трансформация социальной политики в современных условиях состоит в формировании новой парадигмы развития и направлена на стратегическую реструктуризацию ответственности между государством, работодателями и работниками (корпорациями и населением) с переносом акцентов финансирования с государственного бюджета на субъекты хозяйствования. При этом за государством остается обязанность формирования *государственной инновационной социальной политики*, адекватной современным условиям, и осуществление контроля за ее реализацией.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Церкаевич, Л.В.* Система социальной защиты в зарубежных странах. [http://magazines.russ.ru/oz/2003/3/2003/\\_3\\_12-pr.html](http://magazines.russ.ru/oz/2003/3/2003/_3_12-pr.html)
2. *Шишкин, С.В.* Экономика социальной сферы: Учебное пособие. М.: ГУ ВШЭ, 2003.
3. Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: Изд-во РАГС, 2005.
4. [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)
5. *Наумов, С.А.* Реализация концепции «государства всеобщего благосостояния» во Франции. <http://polit.mezhdunarodnik.ru/art.php3?rub=365&id=>
6. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л.А. Дробозиной. М.: ЮНИТИ, 2000.
7. *Новиков, А.* Особенности эволюции зарубежных пенсионных систем // МЭиМО. 2006. № 5. С. 62–70.
8. *Люблинский, В.В.* Трансформация общества и социальная политика в странах Запада: вторая половина XX – начало XXI в.: монография. М.: Изд-во РУДН, 2004.
9. *Николаевский, В.В.* Система социальной защиты: теория, методология, практика / Под научной редакцией академика П.Г. Никитенко. Минск: ИООО «Право и экономика», 2004.

## РЕЗЮМЕ

Рассматриваются основные тенденции изменения источников финансирования государственной социальной политики в современных условиях. В частности, анализируется соотношение бюджетных и внебюджетных, государственных и частных финансовых средств, используемых при финансировании социальных программ и потоков в развитых зарубежных странах. Обосновывается необходимость и неизбежность трансформации социальной политики, смысл которой состоит в формировании новой парадигмы развития, направленной на стратегическую реструктуризацию ответственности между государством, работодателями и работниками с переносом акцентов с государственного бюджета на субъекты хозяйствования. Речь идет о поиске новой стратегии финансирования социальной сферы, направленной на поиск инвестиционных и конкурентных механизмов формирования доходов населения. При этом особо отмечается важная роль государства как регулятора деятельности рынка социальных услуг.

## SUMMARY

The major tendencies of changing the sources of finance of the government's social policy in modern conditions are considered. In particular, the correlation of budget and off-budget, state and private financial funds, used to finance social programs and flows in developed countries is analyzed. The necessity and inevitability of social policy transformation is proved. The heart of the new policy is to form a new development paradigm aimed at strategic restructuring of responsibilities among the government, employers and employees. The stress will be shifted from state budget on economic entities. The article concerns the search for a new strategy of social sphere financing aimed at finding investment and competition mechanisms to raise citizens' income. At the same time the significant role of the state as a body regulating activities of social services market is emphasized.

\* Статья поступила в редакцию 14 февраля 2007 г.