

*Е.Н. Шутяк, В.А. Семенушков**

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ

В работе объясняется необходимость и сущность государственных перераспределительных отношений через бюджет. Приводятся анализ расходов на социальные нужды в России, а также сравнение показателей, характеризующих уровень благосостояния населения в России и других странах.

Экономический взгляд на функционирование государства предполагает, что внимание концентрируется на ресурсах, которыми оно распоряжается с целью выполнения возложенных на него функций.

Совокупность всех ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства, образует общественный сектор хозяйства, объединяющий не только предприятия и учреждения, находящиеся в собственности государства, но и важнейший вид ресурсов в рыночной экономике – денежные средства. Поэтому ключевую роль среди компонентов общественного сектора играют государственные финансы, прежде всего государственный бюджет, его доходы и расходы.

С одной стороны, отличительная особенность бюджета состоит в том, что он ориентирован непосредственно на интересы граждан. Но не менее важная особенность бюджета заключается и в том, что он имеет отношение к сфере перераспределения и потребления общественного продукта. Как известно, способ распределения определяется способом производства, однако перераспределительные отношения, обладая относительной автономией, могут либо тормозить, либо способствовать процессу производства, быть фактором повышения производительности труда. С другой стороны, специфика бюджета заключается в ориентации на экономический рост и преумножение материального богатства. Это расширяет свободу выбора в сфере перераспределения и открывает более широкие возможности для реализации экономической политики государства.

*© Шутяк Е.Н., Семенушков В.А., 2006

Шутяк Елизавета Николаевна, Семенушков Владимир Александрович – кафедра финансов и кредита Самарского государственного экономического университета

Исследованию функций, присущих государственным финансам, посвящены труды многих российских экономистов. Однако наиболее полно они раскрыты Л. И. Якобсоном на основе теории Р. Месгрейва. По его мнению, государственные финансы призваны выполнять самостоятельные функции: аллокационную, перераспределительную (дистрибутивную) и стабилизационную.

Распределение доходов в экономической системе, построенной на базе добровольного обмена, определяется действием рыночных сил. Решающее значение имеют предложение и спрос на услуги человеческого и физического капитала разного рода, а также на платежи, ссуды и другие источники доходов. Однако конечное распределение доходов (вторичное распределение), как правило, существенно отличается от первичного. И осуществляется оно при помощи перераспределительной деятельности государства. Перераспределение связано с взиманием налогов, поставкой общественных благ, осуществлением денежных выплат, распределением отдельных частных благ в натуральной форме.

Перераспределение, проводимое государством, бывает как целенаправленным (формирование за счет налогов внебюджетных фондов, дорожного фонда и т. д.), так и ненамеренным (налоги, не имеющие целевой направленности, а предназначенные для финансирования производства общественных благ). По существу, едва ли не любые действия государства влекут за собой принудительное перераспределение, намеренное, либо ненамеренное.

В роли непосредственных объектов перераспределения могут выступать, во-первых, доходы, во-вторых, физический и денежный капитал как фактор производства, в-третьих, экономические возможности. Процесс перераспределения доходов и капитала требует особых комментариев. Что же касается перераспределения экономических возможностей, то оно имеет место тогда, когда государство изменяет «правила игры» в экономике. В конечном итоге перераспределение возможностей оборачивается перераспределением доходов, а это осуществимо только при помощи бюджета.

Концепция представителя англосаксонской экономической школы Л.С. Пигу основывалась на теории общественного благосостояния. В этой теории бюджет рассматривался как инструмент перераспределения доходов для увеличения совокупного благосостояния. Идея перераспределения доходов родилась вследствие того, что одним людям достается слишком мало, а другим – слишком много средств существования.

При этом сторонники этой идеи перераспределения доходов исходят из того, что для богатых расставание с частью дохода не столь чувствительный акт, как ее приобретение для бедных. Иначе говоря, для богатого определенная потеря дохода будет значить меньше, чем соответствующий прирост дохода для бедного.

Такой вывод имеет научное объяснение и основывается на теории убывающей предельной полезности, в соответствии с которой в процессе обмена

каждая сторона отказывается от «последних» долей товара, которого у нее много, чтобы приобрести «первые» доли товара, которого у нее нет. В этом случае обмен максимизирует общую степень удовлетворенности (полезности) индивидов. Смысл максимизации заключается в том, что два набора товаров a и b , первоначально сосредоточенных в разных руках, возрастают в стоимости в процессе обмена, поскольку последние доли товара a , малополезные для индивида A , переходят в руки индивида B , для которого они имеют большую полезность, в то время как индивид A приобретает у индивида B последние доли товара b , которые более ценны для него, чем для предыдущего их владельца.

Данная теория, появившаяся в XIX в. и относящаяся к экономическим благам, со временем была распространена и на доходы. Одним из авторов убывающей полезности дохода был А. Пигу, который писал: «Очевидно, что любое перемещение доходов от относительно богатого человека к относительно бедному... должно увеличить общую сумму удовлетворенности, поскольку это обеспечивает удовлетворение более насущных потребностей за счет менее насущных» [2. С. 62]. Другой сторонник этой концепции, А. Лернер, отмечал: «Общая удовлетворенность максимизируется таким распределением доходов, которое уравнивает предельные полезности доходов всех членов общества» [2. С. 69]. Однако в этих двух высказываниях есть свои нюансы. Утверждение А. Пигу означает, что передача 10 долл. из одних рук в другие оправдана, если новому владельцу эта сумма принесет больше пользы, чем предыдущему. Сказанное же А. Лернером необходимо понимать таким образом, что доходы хорошо распределены, если потеря 10 долл. будет одинаково переживаться всеми членами общества. Отсюда нетрудно сделать вывод о том, что общая удовлетворенность максимизируется при равномерном распределении доходов.

Однако у сторонников государственного перераспределения доходов и их теоретиков есть немало оппонентов. Они полагают, что распространение теории убывающей полезности на доходы неоправданно, потому что применение маржиналистских подходов в этой сфере подразумевает сравнение степеней удовлетворенности разных людей. Между тем удовлетворенность разных людей неодинакова, их вкусы и образ жизни нельзя мерить одной меркой. В демократическом обществе те, кто располагает большим доходом, как правило, прилагают больше усилий к тому, чтобы его иметь для удовлетворения более высоких потребностей (например, купить хороший автомобиль, построить загородный дом, совершить зарубежное путешествие). Однако есть немало людей, которые довольствуются не слишком высоким уровнем дохода и не испытывают особого дискомфорта от этого. У таких людей всегда есть выбор, который предоставляет возможность иметь больший или меньший доход, зависящий в значительной мере от их индивидуальных усилий (если исключить инвалидов, больных, стариков).

Разумеется, тот факт, что распределение в рыночной экономике вытекает из вклада, который одни участники рынка вносят в благосостояние других, вовсе не означает, что это единственный критерий распределения. По большому счету рыночное распределение – результат игры, в которой переплетаются вклад, удача и случай. Как отмечал Ф. Хайек, рыночный процесс – «это соревнование, проходящее по правилам, исход которого решает умение игроков, их силы, но также и случай. Это игра, в которой побеждает не только умелый, но и удачливый» [6. С. 141]. Результат этой игры до известных пределов обществу приходится принимать как данность.

С точки зрения Дж. Бьюкенена, проблему перераспределения можно решить с помощью договора, заключаемого между богатыми и бедными. Имущие из предусмотрительности или страха перед революцией добровольно должны соглашаться на перераспределение, и такое перераспределение может быть оптимальным по Парето. В итоге никому не становится хуже, а некоторым – лучше, поскольку богатые извлекают полезность из уменьшения страха перед революцией, а бедные – из самого перераспределения дохода.

Комментируя этот подход, немецкий философ П. Козловски указывает, что при добровольном перераспределении (в отличие от государственного) возникают «дилемма заключенного» и проблема гарантий. Многие готовы поделиться, если так же поступят другие, но сокращают свою благотворительность, если остаются в одиночестве. Уверенность во всеобщем характере благотворительности может дать только принуждение со стороны государства. Рациональность такого принуждения заключается в преодолении «дилеммы заключенного», а цель – в обеспечении выживания людей и сохранения культуры данного народного хозяйства. Выживание людей и сохранение жизни стоят выше ценностей добровольной координации и невмешательства в ценовой механизм.

Кроме того, неравномерное распределение доходов не является само по себе несправедливым. Давая ему оценку, экономисты предлагают выяснить вопрос о причинах возникновения этого неравенства и различать неравенство возможностей и неравенство результатов. Общество должно предоставить всем гражданам одинаковые возможности для реализации их способностей, а это прежде всего проблема производства. «Справедливость – это принцип, который должен быть определен как формально, так и материально, как процессуальными, так и структурными условиями. Справедливость не может быть принесена в уже завершившийся процесс создания экономических ценностей *ex post*, как это делается в теориях конечного состояния, описывающих распределение дохода... Тезис о том, что в сфере производства нет места справедливости, неверен: справедливость должна быть соблюдена и при распределении, и при создании общественного продукта» [3. С. 289].

Если руководствоваться справедливостью лишь в процессе распределения, то необходимо иметь в виду, что любое перераспределение дохода, пресле-

дующее максимизацию общей полезности в текущем периоде, неизбежно ведет к снижению дохода и общей полезности в последующем. Это связано с тем, что перераспределение снижает заинтересованность в интенсивной деятельности у тех слоев, которым приходится отдавать часть своего дохода, и не повышает ее у тех, кому оказывается поддержка. В результате часть дохода общества теряется. По расчетам А. Оукена, утечка через «дыры худого ведра перераспределения» составляет более 70% дохода. Эти «дыры» неизбежны во всяком перераспределении и возникают как следствие подрыва стимулов к деловой активности и роста административных расходов на осуществление программ поддержания доходов.

К сказанному следует добавить, что перераспределение дохода вызывает большие изменения в экономической деятельности: спрос на одни товары и услуги возрастает, а на другие – снижается или исчезает вовсе. Поскольку в рыночной экономике трудовые усилия и ресурсы направляются туда, где они лучше используются и вознаграждаются, общество имеет возможность производить высококачественные товары и услуги, спрос на которые предъявляют главным образом зажиточные слои. Можно предположить, что при значительном перераспределении доходов прекратится производство многих из таких товаров и услуг, и в результате люди потеряют опыт и профессиональные навыки, необходимые для их выпуска, огрубеют вкусы, которые формируются этими товарами и услугами.

Нельзя также забывать, что многие из широкодоступных сегодня благ были когда-то предметами роскоши и продавались только благодаря тому, что немногие люди хотели приобрести их по высоким ценам и имели такую возможность. К таким благам можно отнести специи, газеты, автомобили и др. Нетрудно предположить, каким бы сейчас было экономическое развитие США, Японии, многих западноевропейских стран, если бы их хозяйственные системы ориентировались главным образом на выпуск товаров массового спроса для большинства в ущерб разнообразию товаров для меньшинства. К сожалению, реальная действительность дает немало примеров подобного хозяйствования, одним из которых был опыт бывшего СССР. Напротив, опыт развитых стран показывает, что рост благосостояния их граждан, имеющаяся у них возможность потреблять многие высококачественные товары (от продуктов питания и одежды до жилья и отдыха) были связаны не с уравнительным распределением, а с неравенством в распределении доходов.

Рассматривая эту проблему, Б. де Жувенель обращает внимание на взаимосвязь между распределением покупательной способности и прогрессом. «Опыт показывает, – пишет он, – что прогресс сдерживается в тех случаях, когда неравенство чрезмерно наследуется, а также когда шкала доходов имеет разрывы. Но он также сдерживается, когда равенство достигается насильственными мерами. Видимо, существует оптимальное для целей прогресса распределение потребительской способности» [2. С. 69].

Реальная жизнь, однако, требует активного участия государства в перераспределении доходов и поддержании их на определенном уровне. В странах с развитой рыночной экономикой постепенно сформировалась разветвленная система социального обеспечения граждан, на которое уходят значительные средства. Социальные государственные расходы, как правило, составляют от 10-15 до 24-30% ВВП. В большинстве стран социальная политика реализуется посредством разного рода программ.

Функции общественного сектора, связанные с обеспечением всех граждан государства, во-первых, минимально приемлемым уровнем гарантированного дохода, во-вторых, защитой на случай болезни, безработицы и т.п., в-третьих, доступом к благам, обладающим особыми достоинствами, ассоциируются с понятием государства благосостояния.

Фактически государства едва ли не во все времена были в какой-то степени причастны к осуществлению этих функций, однако целостная и стабильная политика социальной поддержки и развития – характерная черта XX века. При этом элементы государства благосостояния создавались в разных странах неодинаковыми темпами. Пионером в данной области еще в конце XIX века выступила Германия. В начале XX века лидерство в значительной мере перешло к Великобритании, затем к Швеции и другим Скандинавским странам, тогда как, например, США и Канада долго воздерживались от введения широких социальных программ.

Согласно Конвенции МОТ № 117 «Об основных целях и нормах финансовой политики», основополагающая функция государства определяется следующим образом: «принимать все меры для обеспечения такого жизненного уровня, включая пищу, одежду, жилище, медицинское обслуживание и социальное обеспечение, а также образование, которые необходимы для поддержания здоровья и благосостояния» [4. С. 18].

Характер национальных систем социальной защиты во многом определяется сложившимся соотношением между выплачиваемой («текущей») заработной платой и законодательно резервируемой ее частью, предназначенной на пенсионное, медицинское и другие виды социального страхования. Причем по странам оно существенно изменяется.

В Германии, Франции, Швеции, Италии 60-70 % идет на текущую зарплату (при этом объем чистой – за вычетом налогов – зарплаты работников составляет 25-35% ВВП), а 20-30% резервируется на всю совокупность видов социального страхования (от 18 до 34%) [4. С.19].

В США и Великобритании другое соотношение: 70-80% идет на текущую заработную плату (объем чистой зарплаты – 40-45% ВВП), а 20-25% резервируется на всю совокупность видов социального страхования (14-20% ВВП) [4. С. 19]. Соответственно сами работники должны оплачивать значительную часть социальных расходов. При этом важно отметить: в Англии существует

бесплатное государственное медицинское обслуживание, в Соединенных Штатах оно практически отсутствует, а обязательное медицинское страхование охватывает ограниченные слои населения, поэтому основная масса населения прибегает к услугам платной медицины, которые достаточно дороги.

Как для первой, так и для второй группы стран совокупные доли текущей и законодательно резервируемой заработной платы составляют 50-60% ВВП (табл. 1).

Таблица 1

**Совокупный доход наемных работников
в странах ЕС, США и России, 1994 г., доля в ВВП, % [4. С. 20]**

Страна	Заработная плата	Налоги на личные доходы	Взносы на социальное обеспечение	Чистая заработная плата	Трансферты социального обеспечения	Чистый доход плюс трансферты
Великобритания	54,6	8,2	6,1	40,3	20,4	60,7 плюс бесплатное медицинское обслуживание
Германия	54,6	9,4	15,4	29,8	25,7	55,4
Франция	51,7	5,5	19,1	27,1	25,6	52,7
Швеция	59,2	16,8	13,9	28,5	34,2	62,6
Италия	42,6	7,8	13,0	21,8	18,4	40,2
ЕС в целом	50,7	8,4	13,7	28,6	22,7	51,3
США	60,5	8,9	7,0	44,6	14,2	58,8 плюс платное медицинское обслуживание
Россия (2005 г.)	28	3,2	-	24,8	7,2	32,0

По сравнению с развитыми странами в России удельный вес совокупности текущей (чистой) и законодательно резервируемой заработной платы в ВВП почти в 2 раза ниже (32-35% ВВП). Доля текущей чистой зарплаты, по разным оценкам, колеблется в диапазоне 25-28% ВВП, на все виды социального страхования приходится 7,2 % ВВП [4. С.19]. Заметим, что размер отечественного ВВП в расчете на одного работника – от одной десятой до одной пятой соответствующего показателя по развитым странам.

Для характеристики масштабов затрат государства на уровень благосостояния часто используют долю общественных расходов на социальные нужды в валовом внутреннем продукте. Так, в Великобритании эта доля составляла в 1910 г. – 4%, в 1920 г. – 6%, в 1975 г. – 29%, а в 1987 г. – 22,5% [7. С. 61]. Некоторое снижение данного показателя наблюдалось в 80-х годах и в других странах Запада.

Оно было связано с определенным снижением интереса государства к дальнейшему росту благосостояния после его повышения в 70-х годах.

Следует, однако, подчеркнуть, что рубежи в уровне благосостояния, достигнутые в этот период, в целом сохраняются. Ранее введенные социальные гарантии, как правило, не отменялись, хотя нередко обуславливались более жесткими требованиями к прослойкам населения, нуждающимся в социальной помощи, а сами социальные программы становились более селективными и менее щедрыми.

Как свидетельствуют данные Международного валютного фонда, Россия относится к числу стран, в которых посредством государственных финансов перераспределяется сравнительно невысокая доля ВВП (табл. 2).

Таблица 2

**Соотношение расходов на социальные
нужды в России к ВВП и к бюджетным расходам [5]**

Название показателя	Размеры показателей в бюджетном году				
	2002	2003	2004	2005	2006
ВВП (млрд. руб.)	10950	13250	16130	21000	24380
Всего бюджетных расходов (млрд. руб.) (согласно плану)	1947,39	2414,35	2768,09	3539,45	4270,11
Доля бюджетных расходов в ВВП (%)	18	18	17	17	18
Расходы на социальные нужды (млрд. руб.) (согласно плану)	281,66	309,37	355	488,8	607,19
Доля расходов на социальные нужды в расходах бюджета (%)	14,46	12,81	12,82	13,81	14,22

В тоже время в Бельгии социальные расходы равнялись 45,3% общих расходов государства и 22,4% ВВП, в Швеции – 41,8 и 23,9% ВВП, в Германии в 2002 г. – 46,23 и 22,4% ВВП соответственно, в Дании в 2002 г. – 42,9 и 24,7% ВВП [7. С. 62]. Сравнение структуры государственных расходов со странами Центральной и Восточной Европы по этому показателю также не в пользу России. На социальную защиту в 2002 г. было направлено в Болгарии 34,3% совокупных правительственных расходов, в Чехии – 30,6%, в Латвии – 33,1%, в Литве – 30%, в Венгрии – 29,3%, в Словении – 40% [7. С. 62].

Среди всех вышепроанализированных стран Россия имеет самый низкий удельный вес социальных расходов в бюджете. При этом в европейских развитых странах социальные затраты составляют 30-40% ВВП, а в бывших социалистических странах Восточной Европы 20-30%. Несмотря на существенный рост в России социальных расходов в 2003-2004гг., их доли в расходах бюджета и в ВВП практически не изменились, что доказывает несоответствие государственных перераспределительных финансовых отношений в России общепризнанным приоритетам социально-экономического развития.

Огромный, экономически не обоснованный разрыв в динамике денежных доходов в государственном и частном секторах привел к резкой социальной дифференциации, вопиющей роскоши относительно небольшой группы людей и обнищанию значительной части населения. В целом по стране средний уровень денежных доходов 10% наиболее богатых россиян в 15 раз больше доходов 10% наиболее бедных. В Москве эта разница составляет более 50 раз (предельной нормой такого разрыва в мировом сообществе считается 5-6 раз) [1. С. 15].

Как показывает индекс Джини (индекс концентрации доходов), 50% общего объема денежных доходов приходится на 20% населения с наиболее высокими доходами, остальные 50% на 80% работающих. На долю 20% населения с наименьшими доходами достается всего около 6% [1. С.15].

Преодолеть эту «пропасть» при сохранении существующей динамики денежных доходов богатых и бедных практически невозможно. Требуются политическая воля и государственная политика, направленная на увеличение доходов бедных слоев населения и сдерживание роста личных доходов богатых. Государство призвано усилить свою регулируемую роль в перераспределении доходов последних, используя для этого всю гамму инструментов, от введения прогрессивного подоходного налога до конфискации имущества, полученного незаконным путем.

Чрезмерная поляризация в уровне жизни разных групп населения, отсутствие сильного и многочисленного среднего класса – главные причины возможного возникновения социальной напряженности в стране, что в конечном счете неблагоприятно для бизнеса, а следовательно, и экономического роста государства. Лишь в условиях политической и макроэкономической стабильности возможно устойчивое социально-экономическое развитие страны.

Библиографический список

1. Балабанова, А. Переход к социально-ориентированной модели экономического роста настоятельно необходим / А. Балабанова // Человек и труд. – 2006. – №4.
2. Жувенель, Б. де. Этика перераспределения / Б. де Жувенель. – М., 1995.
3. Козловски, П. Принципы политической экономики. / П. Козловски. – СПб., 1999.

4. Роиц, В. Социальная модель государства: опыт западноевропейских стран и выбор России / В. Роиц // Человек и труд. – 2006. – №1.
5. Федеральные законы «О Федеральном бюджете» от 30.12.2001 № 194-ФЗ, от 24.12.2002 №176-ФЗ, от 23.12.2003 № 186-ФЗ, от 23.12.2004 № 173-ФЗ, от 26.12.2005 № 189-ФЗ // ГАРАНТ– справочная правовая система. Гарант 5.5.
6. Хайек, Ф.А. фон. Дорога к рабству / Ф.А. фон Хайек. – М.: Экономика, 1992.
7. Шахова, Г.Я. Государственные расходы и социально-экономическое развитие / Г.Я. Шахова // Финансы. – 2005. – № 8.

E.N. Shutyak, V.A. Semenushkov

**THEORETICAL FOUNDATIONS OF STATE FINANCING
OF THE SOCIAL EXPENDITURES**

In the paper the necessity and essence of state re-distributive relations through the budget are explained. The analysis of expenses on social needs of Russia and also the comparison of indices which characterize the level of population welfare in Russia and other countries are given.