

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Социальная политика Китая является одной из наиболее быстро развивающихся и может быть охарактеризована как крайне жесткая. Это проявляется в первую очередь в том, что система социального обеспечения распространяется лишь на часть населения – в основном на рабочих и служащих государственных предприятий и других структур. Тем самым из системы социальной защиты выпадает такой многочисленный слой населения, как крестьяне. Во-вторых, исходя из политики ограничения рождаемости, финансовая ответственность за второго и последующих детей ложится исключительно на родителей, что ставит их в неравное положение с первенцами и лишает поддержки государства. Такая демографическая политика связана с попытками предотвратить рост миграции за рубеж, который к середине нынешнего столетия составит около 1,5 млрд чел., а также снизить численность населения государства до 1 млрд чел., что по подсчетам аналитиков считается оптимальным уровнем для Китая. В третьих, ориентация системы социального обеспечения на коммерческие основы. Такая политика ориентирована на ожидающееся старение населения: доля граждан в возрасте старше 65 лет возрастет в Китае с 7,0% в 2000 г. до 11,4% в 2020 г., 15,3% в 2030 г. и 20,1% в 2040 г.¹ Такие перспективы вызовут увеличение нагрузки на государство и работающих граждан практически втрое.

Существующая в настоящий момент реформа социальной сферы Китая, проводимая с 1993 г., ставит своей главной задачей адаптацию прежней системы, сформированной во времена командно-распределительного социализма, к новым рыночным

¹ Hou Wenrou. Reform of the Social Security System in China, Beijing, 2000. – P.38.

условиям функционирования государства. При этом в Китае по-прежнему сохраняется старая четырехуровневая система социального обеспечения, которая ставит получателей благ от государства в неравное положение – в зависимости от рода их профессиональной деятельности (табл. 1). Рамки социальной политики Китая определены изначально большой численностью населения и ограниченностью финансовых ресурсов, с одной стороны, и ориентацией социально-экономической модели развития государства на высокие темпы развития экономики, с другой. На данном этапе развития Китая выполнение установленной стратегии достигается за счет социальных издержек, и увеличение жизненного уровня населения не является первоочередной задачей.

Таблица 1

Многоуровневая система социального обеспечения Китая

Уровни	Характеристика уровня
Первый	Государство обеспечивает городским и сельским жителям прожиточный минимум, который не позволяет доходам людей опуститься ниже официально установленной черты бедности. Для Пекина, например, такой уровень определен в 250 юаней в месяц на человека (около 30 долл. США). Семьям, чьи доходы ниже этого уровня, государство доплачивает разницу из специального фонда
Второй	Охватывает исключительно городское население, оставляя «за бортом» порядка 75% населения Китая, живущего в деревнях. На этом уровне практически всем городским трудящимся обеспечивается социальное страхование, медицинское обслуживание, выплата пенсий, пособий по нетрудоспособности, пособий по безработице и т.п.
Третий	Предполагает покрытие расходов и городского, и сельского населения на образование, жилье и другие составляющие понятия «социальное благосостояние». Это своего рода, как полагают в Китае, «социальная зарплата» трудящихся
Четвертый	Охватывает лишь ограниченное число государственных служащих и лиц, «имеющих заслуги и пользующихся уважением в обществе». Государственные служащие и члены их семей получают преимущества в зарплате, распределении жилья, медицинском обслуживании и т.д., покрываемые за счет государственных расходов

Составлено на основании Hou Wenrou. Reform of the Social Security System in China, Beijing, 2000. – P.35.

Реформы социальной сферы, осуществляемые в Китае, проходят в рамках рекомендаций Международной организации труда и мирового опыта. Основным элементом системы социального обеспечения – пенсионная реформа – внедряется с использованием сингапурского и чилийского опыта и включает введение наряду с государственными индивидуальными накопительными пенсионными счетами. Основным стратегическим целям уменьшения социальной нагрузки на государство служит и последовательно внедряемая система платного образования, а также постепенный отказ от бесплатного распределения жилья. Параллельно вводится система банковского кредитования расходов на образование и жилье. При этом китайское государство проявляет заботу о гражданах пожилого возраста и инвалидах путем предоставления льгот в области налогообложения, кредитования для развития хозяйственной деятельности с участием пожилых людей¹. Такое положение связано с традиционными представлениями китайцев о жизни: «Китаец, способный двигаться, хотя бы немного зарабатывает».

Экономическое развитие Китая ставит новые социальные проблемы. В последнее время наблюдаются тенденции социального расслоения населения и концентрации богатства в руках немногих при преобладании в социальной структуре общества людей малоимущих. По данным социологических исследований в 1995 г. 7% наиболее богатых семей Китая обладали 30% всех денежных средств страны, тогда как на 40% бедных и малообеспеченных семей приходилось менее 12%. Безусловно, в дальнейшем такая ситуация подлежит корректировке посредством реформирования социальной политики. Государство ориентировано на неравномерные полномочия государственных и негосударственных структур, осуществляющих регулирование социальной сферы. При этом наблюдаются тенденции перехода к такой модели, в которой будут превалировать негосударственные структуры. Как видно из табл. 2, в номинальном выражении величина расходов бюджета отдельно взятого государства на социальную сферу не отражает реальной ситуации социальной защищенности ее граждан.

¹ Хоу Вэньжо. Реформа системы социального обеспечения в Китае / Хоу Вэньжо // Проблемы Дальнего Востока. – 2001. – № 1. – С. 120.

Таблица 2

*Показатели консолидированного бюджета стран мира,
долл. США*

Страна	Форма государственного устройства	Консолидированный бюджет	Количество жителей	Консолидированный бюджет на душу населения
		млрд долл.	млн чел.	тыс. долл.
Дания	унитарное	192	5,6	34,28
Австралия	федеративное	440	23	19,1
Великобритания	унитарное	1060	63	16,8
Германия	федеративное	689	81	8,5
Китай	унитарное	1600	1347	1,2

Источник: <http://expert.ru/ratings/rashodyi-byudzheta-na-odnogo-zhitelya-stranyi-v-doll-ssha/>.

В Китае на данные нужды приходится 1600 млрд долл., что ставит его на первое место среди рассматриваемых государств перед Великобританией (1060 млрд долл.) по объему денежной массы, затрачиваемой в исследуемую область. Для определения фактических возможностей того или иного государства по обеспечению социальной защиты населения необходимо рассмотреть количество общих бюджетных средств, входящих на одного потенциального получателя социальных благ. Данный показатель распределяет рассматриваемые государства совершенно в ином порядке. Китай оказывается на последнем месте по сравнению со всеми остальными. При такой классификации очевидным становится тот факт, что наибольшая социальная защищенность у населения тех стран, в которых превалирует система с наибольшей регулирующей функцией центральных государственных органов власти в распределении социальной помощи. При этом форма государственного устройства страны не является фактором, оказывающим существенное влияние на социальную политику.

Интересен опыт Австралии, показывающий неуклонный рост в сфере социальной защищённости населения. Управленческая структура Австралии представлена в виде 900 локальных правительств. С точки зрения бюджетного федерализма основной характерной чертой данного государства является резкий дисбаланс между доходами и расходами на федеральном и субнациональном уровнях. Центральное правительство аккумулирует около 70-80% всех налогов, но финансирует только половину всех государственных расходов, что естественно приводит к вертикальному дисбалансу. Особенность австралийской бюджетной системы заключается в четком разделении расходных полномочий между федеральным уровнем и штатами. Особенностью разграничения полномочий между уровнями власти в Австралии является то, что социальная защита населения находится исключительно в ведении федерального правительства. В других странах обеспечение социальных гарантий населению относится к компетенции в основном региональных и местных органов власти. В Австралии 53% всех государственных расходов осуществляют штаты, а 5% – локальные правительства. Социальное обеспечение в структуре бюджета штатов составляет 44%, а местных локальных правительств – 4%¹.

Распределение налоговых платежей, формирующих расходы бюджета в Австралии, происходит следующим образом. В течение календарного года среднестатистическая величина налоговой нагрузки на одного человека составляет 14557 австралийских долларов. Из этой суммы 5093 долларов (или 100 долларов в неделю от ежегодных налоговых выплат работающего австралийца) правительство тратит на выплату пособий малоимущим, семьям с малолетними детьми, безработным, нетрудоспособным и пенсионерам. Социальная сфера в настоящий момент является наиболее весомой статьёй затрат Австралии и составляет примерно 35% от общего объема собранных налоговых платежей. Второе место приходится на здравоохранение –

¹ http://www.e-reading.club/chapter.php/98322/20/Ermasova_-_Gosudarstvennye_i_municipal'nye_finansy__teoriya_i_praktika_v_Rossii_i_v_zarubezhnyh_stranah.html.

16% поступлений¹. Сфера социального обеспечения достаточно обширная. Она включает такие элементы, как медицинское страхование, пособия и др. По системе медицинского страхования Medicare выплаты формируются за счет отчислений с каждого физического субъекта в размере 1,5% от налогооблагаемого дохода. Это позволяет оплатить такие услуги, как посещение врача, рентген, медицинские анализы, проверка зрения, медицинское обслуживание в государственных больницах.

Австралийская пенсионная система основана на личных пенсионных счетах граждан, сформированных путем 7% отчислений от ежемесячного дохода. Кроме этого, государство из бюджета предоставляет льготы на транспорт, медицину и социально-бытовое обслуживание (специальные недорогие поселения – Retirement village, дома престарелых – Nursing Home и др.). В Австралии не существует пособия по безработице, однако государство помогает всем нуждающимся, попавшим в сложную ситуацию. Также предоставляется ряд скидок и льгот, а именно: 30%-ная скидка по коммунальным платежам (газ, электричество) в зимний период, 50%-ная скидка на транспорт и др. Департамент социального обеспечения может помочь в случае, если вы: без работы или больны, имеете детей на иждивении, по каким-либо причинам не можете работать, вышли на пенсию. Социальная помощь включает выплачиваемые пособия, помощь в поисках работы, помощь при оплате аренды жилья, предоставление государственных квартир.

Таким образом, грамотная политика регулирования социальных расходов позволяет центральному правительству сохранять жесткий контроль над государственными расходами, а также проводить политику бюджетного выравнивания путем предоставления штатам субсидий. Для преодоления финансовых трудностей, вызванных, например, резким изменением мировых рыночных цен, штатам предоставляются специальные субсидии, которые носят временный характер.

Представлена в редакцию 25.11.2014 г.

¹ <http://proau.info/tret-sobrannyx-nalogo-avstraliya-tratit-na-soc-vyplaty/>.