

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

А.А.Разумов,

*кандидат экономических наук, зам.директора Всероссийского центра
уровня жизни при Министерстве труда Российской Федерации*

Основные теоретические посылки

В условиях рыночной экономики (если взять ее «классический» вариант) основным механизмом формирования величины и динамики доходов и уровня жизни производителей и их семей являются объем и конкурентоспособность товаров, производимых на предприятии, в отрасли, регионе, стране в целом. На рыночный механизм, который определяет объем первичных доходов населения, должен накладываться механизм их государственного регулирования. Причем для рыночной экономики закономерны отказ государственных институтов от прямого вмешательства в деятельность предприятий и соответствующее усиление их роли в проведении политики регулирования доходов населения. Это регулирование следует осуществлять как в сфере производства, так и в сфере распределения по таким направлениям:

- создание наиболее благоприятных условий для роста производства и тем самым для увеличения доходов населения, достижения самостоятельным населением высоких жизненных стандартов;
- поддержание макроэкономической стабилизации (в том числе в области денежного обращения и товарно-денежной сбалансированности);
- сохранение определенного баланса между бюджетным и небюджетным секторами экономики;
- сохранение реального содержания денежных доходов и достигнутого уровня жизни отдельных социально-экономических групп населения (централизованное установление нового уровня минимальных размеров денежных доходов, проведение антиинфляционной политики и т.п.);
- установление и поддержание экономически и социально обоснованной диффе-

ренциации заработной платы и доходов между различными социально-профессиональными и демографическими группами населения, а также территориями;

- разработка социальных программ и механизмов их реализации.

В сфере производства основными методами государственного регулирования доходов населения являются кредитно-финансовая политика, предоставление налоговых льгот и субсидий, разработка научно-технических программ, в сфере распределения – налоговая политика, осуществление централизованных мероприятий в области доходов населения (например, установление новых ставок и окладов в бюджетном секторе), применение механизма индексации доходов в связи с ростом цен, а также специальных механизмов перераспределения вновь созданного продукта в пользу малоимущих слоев населения – социальных трансфертов (сюда входят расходы на пенсионное обеспечение, пособия наиболее нуждающимся семьям, пособия по безработице и другие социальные выплаты).

Наращение потенциала бедности

Анализ современной ситуации в области уровня жизни, с учетом происходящих изменений в сфере занятости, показывает, что переход от закрытого типа экономики к открытому, включение России в мирохозяйственные отношения и глобальный товарный рынок усилили конкуренцию отечественному производству. К сожалению, большинство российских предприятий эту конкуренцию пока проигрывают. Так, до 60% потребляемых товаров текстильной, легкой, пищевой промышленности завозится из-за рубежа.

Данное обстоятельство, а также подрыв хозяйственных связей с республиками бывшего СССР поставили многие предприятия в тяжелое финансовое положение, осложнили

ситуацию на рынке труда. Кризис выражается в обвальном спаде производства, росте платежей, задержках с выплатой зарплат и снижении ее покупательной способности, в содержании социальной сферы предприятий, росте реальной и скрытой безработицы.

Переход России к рыночной экономике сопровождается не только структурными изменениями в области занятости, но и стремительным ростом неравенства населения в доходах, увеличением числа бедных и изменением профиля бедности.

Отличительной особенностью современного этапа развития является формирование новой группы риска для вхождения в состояние бедности, нарастание ее потенциала за счет трудоспособной части общества. Можно сказать, что нарастающий потенциал безработицы трансформируется в потенциал бедности, который рано или поздно, без осуществления эффективных мер защиты, будет реализован.

Если на начальном этапе радикальных экономических преобразований в России (1992–1993 гг.) ядро бедных составляли так называемые социально уязвимые слои населения (одинокие, пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи), то сегодня центр тяжести все более отчетливо перемещается в сторону работающих бедных – тех трудоспособных членов общества, которые в силу ряда причин, и прежде всего характера занятости (или незанятости), получают низкие доходы и поэтому не могут прокормить себя и семью.

Сегодня ядро бедных составляют: безработные, частично занятые (работающие на условиях неполного рабочего времени и находящиеся в административных отпусках без сохранения заработной платы), занятые на несостоятельных, финансово неблагоприятных предприятиях, значительная часть работников, занятых на государственных и муниципальных предприятиях и в бюджетной сфере, значительная часть семей с детьми, маргиналы, вынужденные переселенцы, беженцы.

Увеличение потенциала бедности тесно корреспондируется с такими явлениями на рынке труда, как рост безработицы и потенциала безработицы. Кроме того, наблюдается усиление поляризации территории России по характеру распространения, уровню и глубине бедности. Наиболее острый кризис переживают регионы, где доминируют производ-

ства с низким уровнем конкурентоспособности: швейная, текстильная промышленность, машиностроение и др.

Смещение акцентов в социальной политике

Существующая практика борьбы с бедностью и социальной защиты населения не в полной мере учитывает происходящие в стране институциональные изменения и тенденции в формировании рынка труда. Действующая система выявления и социальной поддержки бедных семей и населения, находящегося в зоне риска, несовершенна и нуждается в адаптации к условиям рыночной экономики. В настоящее время средства, выделяемые для социальной поддержки бедных, распределяются неэффективно, часто идут не в те семьи, которые являются действительно бедными. В результате беднейшая часть населения оказывается все в более трудном положении, все большее распространение получает застойная (долговременная) бедность.

Опыт оказания социальной помощи в России показывает, что подход, при котором она распределяется в небольших объемах, по значительному количеству семей, неоправдан. Когда главный упор делается на социальную помощь и поддержку (в той или иной форме, через те или иные каналы) все большему числу нуждающихся в ней, государство неизбежно превращается во всеобщий «собес», идет процесс дестимулирования труда, что, в свою очередь, провоцирует рост потенциала бедности. Именно это сейчас у нас и происходит.

Отмеченные выше тенденции, ожидаемый в рамках структурной перестройки экономики дальнейший рост численности безработных, в т.ч. тех, кто потеряет право на получение пособия по безработице, выводят бедность и ее носителей, а также находящихся в зоне риска пограничные с бедными категории населения в число одной из наиболее острых социальных проблем современной России. Это ставит перед государством задачу формирования в отношении данной проблемы новой государственной политики во взаимосвязи с политикой на рынке труда.

Рассмотрим возможные механизмы и методы государственного регулирования применительно к двум группам важнейших задач, которые выделяются в связи с этим.

Обеспечение конкурентоспособности национальной экономики – основа экономического роста

Первая группа задач связана с триадой «государство – занятость – предприятия». Роль государства здесь заключается в создании рамочных условий (проведение необходимой промышленной политики, соответствующая адаптация системы образования и подготовки кадров, введение мер защиты отечественного товаропроизводителя¹ и др.) для образования конкурентоспособной национальной экономики через обеспечение конкурентоспособности российских предприятий. В результате у трудоактивной части населения появится достаточно возможностей зарабатывать и тем самым содержать себя и свою семью, начнется рост доходов населения и его уровня жизни. В этом случае размер получаемой заработной платы будет выступать главной гарантией от бедности.

Можно выделить три фактора обеспечения конкурентоспособности российских предприятий: дешевая рабочая сила, основанная на низкой цене труда; относительно короткие поставки продукции из России в страны Западной Европы; сравнительно высокий уровень образования российских работников.

Расширение занятости и, следовательно, обеспечение возможностей заработка возможно только на основе экономического роста. Мировой опыт показывает, что рост экономики на уровне примерно 2% в год уже создает условия для расширения занятости, приводит к общему росту доходов населения и увеличению финансовых ресурсов на цели обеспечения социальной защиты уязвимых категорий населения.

Для открытой экономики в качестве одного из важнейших критериев конкурентоспособности выступает способность предприятий к быстрому реагированию своей хозяйственной деятельности на внешние условия, постоянная адаптация к ним. Основными направлениями структурной перестройки пред-

приятий в условиях острой международной конкуренции, быстрого изменения потребительского спроса на производимые товары являются диверсификация производства, развитие конкурентоспособных видов деятельности, переход на новые виды продукции, быстрое обновление ассортимента. Обеспечение приспособляемости к спросу и конкуренции требует от предприятий создания новых и модернизации старых рабочих мест; гибких форм занятости, оплаты труда и поддержки доходов в период их модернизации; перехода на новые технологии.

Расширение производства, обеспечение прибыльности и эффективности деятельности предприятий возможно в первую очередь за счет такого повышения конкурентоспособности, которое основано на росте цены рабочей силы, удорожании труда. Это требует опережающего роста инвестиций в людские ресурсы – в повышение квалификации работающих, обучение и переобучение персонала, в том числе новым профессиям под создание новых и модернизацию старых рабочих мест.

Особенно это касается регионов с высокой концентрацией монопольных, малопрофильных и технологически связанных с ними производств, подлежащих в условиях конкуренции структурной перестройке. Речь идет о предприятиях легкой, текстильной, швейной, обувной промышленности, машиностроения, где социально-экономический кризис проявляется особенно остро и безработица носит в основном структурный характер.

Социальная защита безработных и входящих в зону риска стать ими требует прежде всего принятия серьезных шагов в области активной политики на рынке труда – профессионального обучения и переобучения, повышения квалификации не только тех, кто уже стал безработным, но и тех, кто еще работает на кризисных предприятиях.

Важной остается проблема объектов социальной сферы, находящихся на балансе предприятий. С одной стороны, в условиях рыночной экономики, если взять ее «классический» вариант, предприятия обеспечивают занятость и вознаграждение за труд, но никак не выполняют роль социальных учреждений. С другой стороны, применительно к российской действительности, здесь следует действовать достаточно осторожно, руководствуясь

¹ При проведении политики разумного протекционизма по отношению к отечественному производителю необходимо найти золотую середину: с одной стороны, обеспечить внутренние условия для реального роста отечественной экономики, а с другой стороны, не забывать, что присутствие международной конкуренции при прочих равных условиях ведет к повышению эффективности, улучшению качества продукции российских предприятий.

известным принципом «не ломать старого дома, пока не будет построен новый».

Государственное регулирование в сфере распределения

Вторая группа задач связана с триадой «государство – бедность – социальная защита». Роль государства здесь заключается в выявлении действительно бедных семей, поиске и внедрении форм оказания им социальной помощи, адекватных современному этапу трансформации социально-экономической системы, придании социальной помощи действительно адресного характера. Для условий России необходима разработка специальной программы борьбы с бедностью. В рамках такой постановки вопроса коснемся нескольких проблем.

Во-первых, прежде чем предпринимать кардинальные меры в области государственного регулирования дифференциации доходов населения, важно знать реальную ситуацию с их финансами (особенно в области наличного денежного обращения) и доходами.

Необходимо, не отпугнув и не разрушив стремительно нарождающийся частный сектор с элементами теневой экономики и «черного нала», найти способы учета действительной величины денежных доходов занятых в этой сфере с целью их последующего налогообложения. Макроэкономические расчеты свидетельствуют, что в государственный бюджет поступает значительно меньшая сумма налогов, чем та, которая должна поступать². В результате растет дефицит государственного бюджета, суживается финансовая база для осуществления социальной политики государства – оказания социальной помощи живущим за чертой бедности, поддержки социально значимых отраслей народного хозяйства (образования, здравоохранения, науки) и др.

Поэтому необходимо создать такие условия, при которых население и хозяйствующие субъекты заинтересованы в легализации своих доходов и платить с них налоги выгоднее (хотя бы с точки зрения стимулирования государством инвестиционной активности), чем их скрывать. Одно из направлений решения вопроса о легализации доходов и нала-

живании единой системы их учета – персоналифицированное страхование.

Думается, что если неформальный сектор экономики, который, согласно существующим оценкам, составляет от 28 до 40% от официально учитываемого, поставить под налогообложение, не увеличивая налоговый прессинг тех, кто честно платит налоги, то государственный бюджет и, соответственно, социальные отрасли, система социальной защиты в целом получат существенное финансовое пополнение. В настоящее же время только те юридические и физические лица, чьи доходы поддаются статистическому учету и налогообложению, кто честно платит налоги, фактически «тянут» всю социальную сферу.

Во-вторых, после получения максимально полной информации о доходах можно решать, какими методами осуществлять их регулирование и с какого уровня. Один из методов – налогообложение личных доходов. Оно должно быть построено на принципах:

- не простого перераспределения доходов (у одних отнять, а другим добавить, что может привести к ситуации, когда богатых будет меньше, а бедных – больше), а такого, которое ведет к усилению мотивации к труду и богатых, и бедных;

- перехода от принципа недекларируемого минимума дохода к принципу тотального декларирования доходов, как это практикуется во всем цивилизованном мире;

- прогрессивного налогообложения высокооплачиваемых категорий населения с определенного уровня доходов;

- учета при налогообложении семейного фактора (иждивенческой нагрузки). Как вариант, возможно налогообложение по конечным семейным доходам, с учетом социально-демографического состава и размера семьи;

- проведения жесткой политики налогообложения, то есть применения таких штрафных санкций за сокрытие доходов (или их части), что налогоплательщикам просто невыгодно это будет делать.

В-третьих, проблема доходов – в решающей степени проблема заработной платы. Главными целями политики регулирования заработной платы для современной социально-экономической ситуации являются, с одной стороны, обеспечение эффективности производства, рост его конечных (количествен-

² Уровень собираемости налогов составляет в настоящее время примерно 60%.

ных и качественных) результатов, а с другой стороны, контроль уровня инфляции и сведение при этом до минимума массовых увольнений, в итоге – воздействие на соотношение инфляции и безработицы. Занятость и оплата труда должны определяться рынком, исходя из интересов экономической эффективности. Здесь видятся следующие аспекты государственного воздействия:

- регулирование заработной платы через установление единых экономических «правил игры» государства с предприятиями, в том числе и в части налогообложения, независимо от форм собственности;

- поэтапное приближение минимальной заработной платы как государственной гарантии (или, как варианта, тарифной ставки I разряда или (и) I разряда ЕТС) к бюджету прожиточного минимума;

- установление экономически и социально обоснованного соотношения оплаты труда работников бюджетного и небюджетного секторов экономики.

Регулирование оплаты труда работников бюджетной сферы целесообразно осуществлять следующими методами:

- периодическим пересмотром I разряда ЕТС;

- установлением фиксированной доли бюджетного сектора в ВВП.

Возможные методы государственного воздействия на условия оплаты труда работников небюджетной сферы:

- создание и рекомендации применения системы по типу ЕТС;

- установление минимального, гарантируемого государством, уровня оплаты труда (вся остальная система вознаграждения за труд устанавливается путем коллективных соглашений в рамках социального партнерства на уровне предприятий, отраслей, территорий).

В-четвертых, спад официально учитываемого производства и соответствующее сокращение налоговой базы привели, как уже отмечалось, к сужению финансовой базы для социальной помощи. В условиях ограниченных финансовых ресурсов важно решить, какие и какое количество ресурсов распреде-

лять в виде социальной помощи, кому (бедным, детям, пенсионерам, бюджетной сфере, безработным и др.), в какой пропорции их делить, выработать критерии этого. Следует выявить и поддержать наиболее «кризисные» социальные группы действительно нуждающихся в социальной помощи, сконцентрироваться на самых эффективных направлениях ее оказания, обеспечить адресность ее предоставления.

При выявлении среди социально уязвимых групп населения наиболее «кризисных» необходимо сравнивать их доходы и прожиточный минимум. С точки зрения такого критерия (ПМ – душевой доход) в самом худшем положении оказались семьи с детьми (по сравнению, например, с семьями пенсионеров). Поэтому все слои населения, все поколения (включая пенсионеров) хорошо восприняли бы следующие меры по защите сегодняшних и будущих (не родившихся) детей:

- сохранение (восстановление) школьных завтраков и обедов;

- увеличение всех типов пособий на детей (по беременности и родам, уходу за ребенком, пособий на детей до 16 лет);

- восстановление системы летнего отдыха для детей, включая льготные путевки за счет средств соцстраха и профсоюзов, и т.п.

Вместе с тем среди мер социальной защиты населения такой социальной норматив, как БПМ, должен занимать свою собственную нишу. Не следует придавать ему гипертрофированную форму и возлагать на него надежд больше, чем позволяет реальная экономическая ситуация. В рамках реализации функций этого норматива необходимо на региональном уровне вводить социальное (доплатное) пособие, приближая постепенно его величину к размеру БПМ. Кроме того, в ряде случаев целесообразно использовать для осуществления социальной защиты населения и концепцию относительной бедности.

В-пятых, следует решить проблему реального обеспечения гарантий государства перед населением, например гарантий своевременной выплаты заработной платы, пенсий, пособий на детей.

