

УДК 336.1

ТРАВНЕВ ЛЕВ НИКОЛАЕВИЧ

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ТРАНСФОРМАЦИИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

АННОТАЦИЯ

В статье показаны экономические предпосылки трансформации механизма государственного финансирования социальных услуг. Раскрыта невозможность дальнейшего экстенсивного наращивания социальных обязательств государственного бюджета, обусловленная высокой фискальной нагрузкой и замедлением деловой активности. Предлагается использовать новый механизм государственного финансирования социальных услуг, интегрированный с процессом развития социально ориентированных некоммерческих организаций.

Ключевые слова: государственный бюджет; социальные обязательства; социальная политика; индивидуализированные платежи; социально ориентированные некоммерческие организации.

TRAVNEV L.N.

ECONOMIC PRECONDITIONS OF TRANSFORMATION OF THE MECHANISM OF STATE FINANCING OF SOCIAL SERVICES

ABSTRACT

The article shows the economic background of the transformation of the mechanism of state financing of social services. It reveals the impossibility of further extensive building of social obligations of the state budget, due to the high fiscal burden and a slowdown in business activity. It is proposed to use the new mechanism of state financing of social services that is integrated with the process of development of socially oriented non-profit organizations.

Keywords: the state budget; social obligations; social policy, individual payments; socially oriented non-profit organizations.

Развитие идеи государства всеобщего благоденствия позволило достичь ряда положительных эффектов: повысилась роль знаний в труде, возрос уровень прав и гражданских свобод, структура общества по критериям уровня и качества жизни стала более прогрессивной. Благодаря этому возросли реальные доходы всех групп населения; улучшилась структура потребления населением экономических благ – увеличилась доля товаров длительного пользования и предметов роскоши; увеличился уровень занятости населения и сократился уровень безработицы; улучшились основные демографические показатели – уровень рождаемости и смертности,

ожидаемой продолжительности жизни; повысилась доступность и качество медицинских услуг, сократился уровень заболеваемости; повысилась доступность и качество образовательных услуг, возрос уровень образования населения. Социальное государство сегодня обеспечивает сглаживание отрицательных социально-экономических явлений путем гарантированного обеспечения каждого члена общества минимумом всех благ, необходимых для жизни. Данный минимум определяется особенностями страны: территорией, климатом, величиной населения, характером общественной системы, идеологией и практической деятельностью правящих групп,

политической ситуацией, уровнем экономического развития, национальной спецификой, сложившимися культурными стереотипами поведения [5].

При этом современное социальное государство все больше становится ориентированным на повышение благосостояния населения, обеспечение высокого уровня и качества жизни, выражаемых в показателях дохода, занятости, здоровья, жилья, образования, культуры, экологии и пр. Учитывая это, можно прийти к заключению, что определяющим для современного социального государства – государства всеобщего благоденствия – стал принцип солидарности, который все больше отождествляется с гипертрофированным восприятием справедливости как функции перераспределения благ между богатыми и бедными.

Подобная гипертрофия, несмотря на то, что определенные модели социального государства удалось реализовать в большинстве развитых стран, к концу XX века привела концепцию государства всеобщего благосостояния к кризису, в основе которого лежали фундаментальные противоречия «между правовым и социальным государством в связи с ростом общественных

притязаний; между государственной властью и местным самоуправлением в связи с попытками ущемления автономии последнего; между государственными и «свободными» исполнителями социальных функций в связи с рассогласованием их действий; между расширением социальных выплат и ужесточением правовых норм в связи с растущей бюрократизацией» [2].

Соответственно, проблематика развития общественно значимых услуг социального государства в условиях нарастающих финансовых ограничений стала предметом достаточно широкой дискуссии о масштабах и степени влияния государства и его социальной политики на экономический рост [1, 4, 6].

Рассмотрим динамику расходов из Консолидированного бюджета на социальную политику в период с 2006 по 2015 годы (рисунок 1). Так, объем расходов по данному направлению за рассматриваемые годы в реальном выражении увеличился на 86,8% и составил 10,5 трлн. руб. При этом совокупный объем расходов из Консолидированного бюджета РФ за рассматриваемые годы увеличился лишь на 49,3%. В целом же, расходы на социальную политику в структуре Консолидированного бюджета РФ в 2015

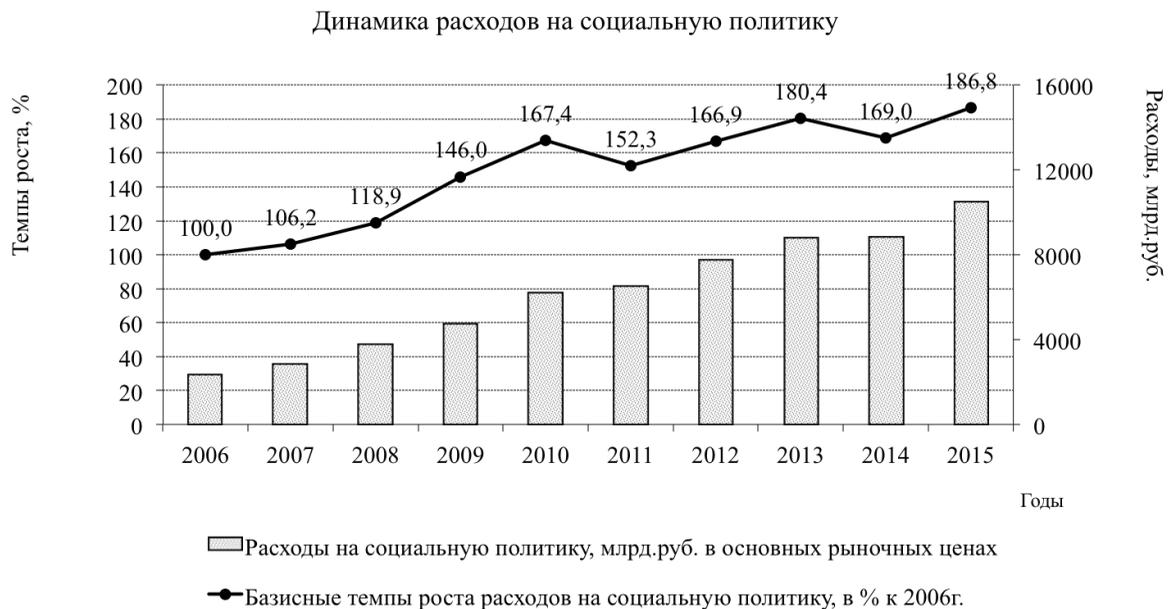


Рисунок 1 – Динамика расходов Консолидированного бюджета РФ на социальную политику

Диаграмма рассчитана и составлена автором на основе данных: Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] // Федеральное казначейство: официальный сайт Казначейства России. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhzet/> (дата обращения: 15.12.2016)

году заняли 35,2%. Большая часть этих средств – 7 трлн. руб. – была направлена на пенсионное обеспечение, предполагающее финансирование дефицита Пенсионного фонда РФ. Еще порядка 2,1 трлн. руб. было израсходовано на социальное обеспечение населения. Порядка 500 млрд. руб. – на охрану семьи и детства. 250 млрд. руб. – на социальное обслуживание населения. 200 млрд. руб. – на прикладные научные исследования в области социальной политики. Еще 600 млрд. руб. – на иные вопросы в области социальной политики.

При этом совокупный объем расходов Консолидированного бюджета Российской Федерации в период с 2006 по 2015 годы увеличился на 49,3%, экономика страны за это же время выросла лишь на 26,2% (с корректировкой на уровень инфляции) – с 26,9 до 80,8 трлн. руб. в основных рыночных ценах (рисунок 2). В результате совокупный объем государственной бюджетной системы, в относительном выражении, возрос с 31,1 до 36,8% ВВП.

На фоне этих общих вопросов все острее становится проблема фискальной нагрузки, уровень

которой в отечественной экономике находится на грани между умеренным и высоким, составляя 35-40%. Такая ситуация не является характерной только для России – предельно высокий уровень фискальной нагрузки на экономику наблюдается практически во всех развитых странах [3].

В итоге возникает парадоксальная ситуация, требующая одновременного снижения и увеличения производства государством общественно значимых благ. Разрешить данную ситуацию предлагается реформированием системы социального обеспечения путем изменения ее концепции в направлении снижения социального иждивенчества и повышения личной ответственности.

Совокупный объем фискальной нагрузки (налоговой нагрузки в широком понимании) в 2015 году достиг значения в 33,3% от ВВП (рисунок 3). Это ниже, чем было в начале рассматриваемого периода – в 2006-2007 годах, когда доля доходов Консолидированного бюджета РФ в структуре ВВП доходила до 39,5-40,2%, соответственно. Т.е. за прошедшее время размер фискальной нагрузки, формируемой доходами

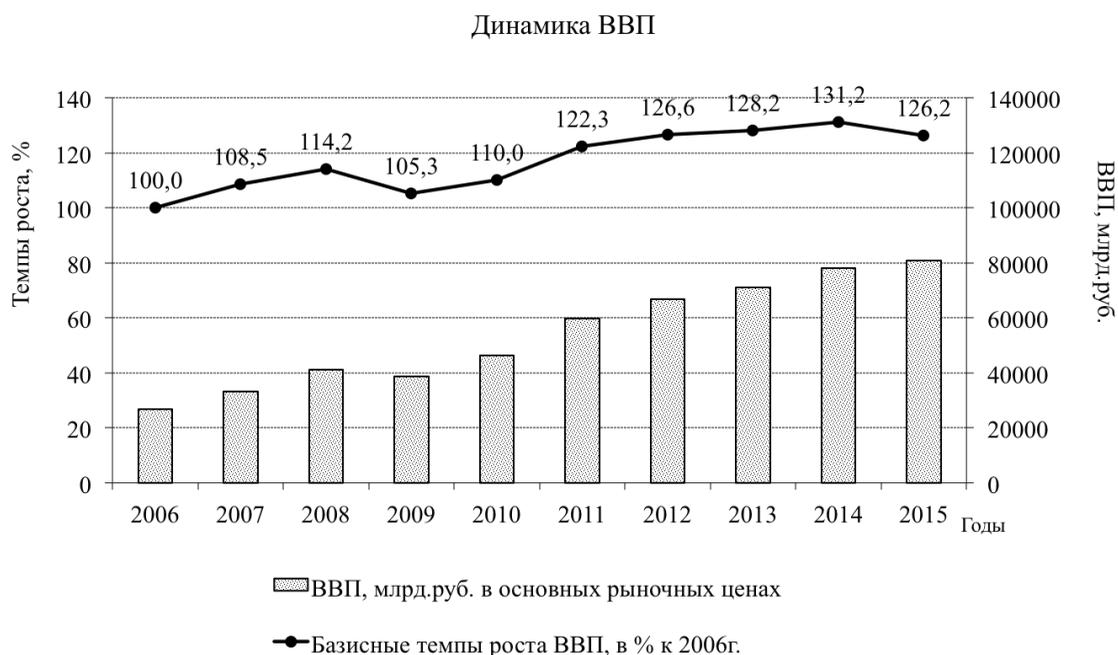


Рисунок 2 – Динамика ВВП Российской Федерации в период с 2006 по 2015 годы

(диаграмма рассчитана и составлена автором на основе данных: Национальные счета: валовой внутренний продукт [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/ (дата обращения: 15.12.2016))

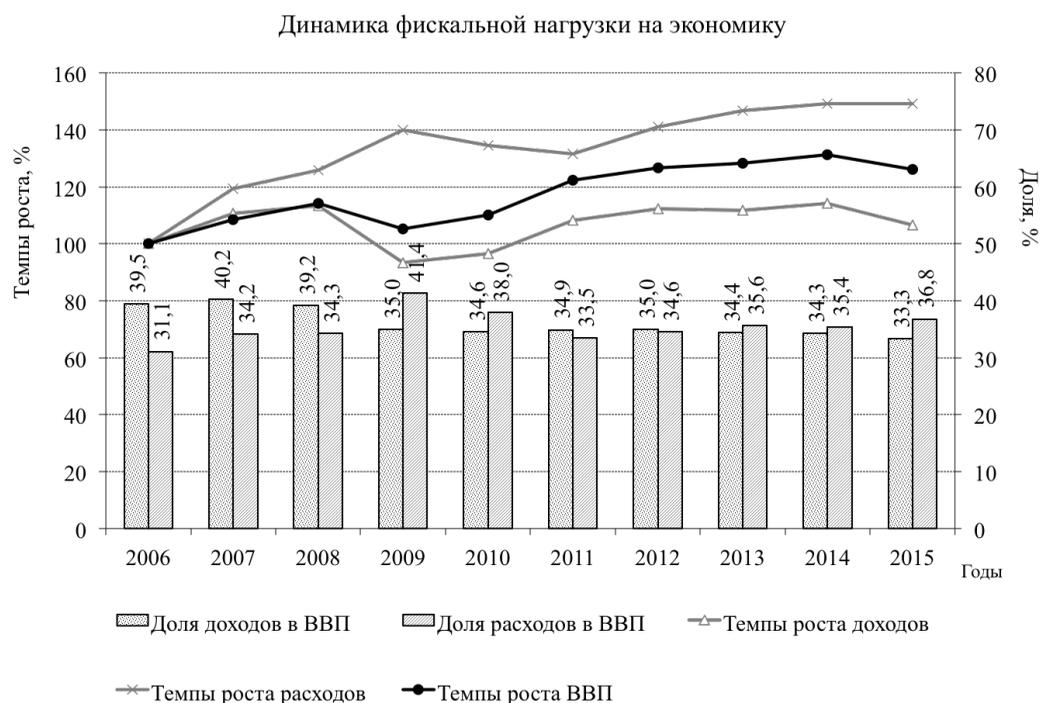


Рисунок 3 – Динамика изменения фискальной нагрузки (доходов и расходов Консолидированного бюджета РФ) на экономику (ВВП) России

Фискальная нагрузка – отношение размера доходов и расходов к ВВП. Динамика изменения показателей доходов, расходов и ВВП рассчитана с корректировкой на уровень инфляции (диаграмма рассчитана и составлена автором на основе данных: Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] // Федеральное казначейство: официальный сайт Казначейства России. URL: <http://www roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzheta/> (дата обращения: 15.12.2016); Национальные счета: валовой внутренний продукт [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/ (дата обращения: 15.12.2016))

бюджета, на экономику страны, снизился, о чем также свидетельствует динамика объема ВВП и бюджетных доходов. В то же время следует учесть, что в начале рассматриваемого периода исполнение Консолидированного бюджета было профицитным – объем расходов был меньше объема доходов на 20%.

К концу рассматриваемого периода исполнение бюджета стало резко дефицитным – расходы стали превышать доходы на 10%. Дефицит стали восполнять за счет различного рода заимствований и расходов из резервных фондов, которые, по сути, тоже формируют определенного рода фискальную нагрузку на национальную экономику, перенося ее на будущие периоды. Между тем, дефицитный характер Консолидированного бюджета позволяет принять в качестве меры фискальной нагрузки на национальную экономику именно размер расходов.

В настоящее время очевидной стала невозможность дальнейшего экстенсивного наращивания обязательств государственного бюджета, обусловленная высокой фискальной нагрузкой и замедлением деловой активности, в том числе и на региональном уровне [7].

В качестве аргументов, например, можно использовать показатели рентабельности и убыточности предпринимательской деятельности (рисунок 4). Данные показатели характеризуют эффективность деятельности организаций и выступают одним из основных индикаторов экономического роста: высокая рентабельность стимулирует к расширению производства и наоборот. При этом под рентабельностью проданных товаров, продукции (работ, услуг) понимается соотношение между величиной сальдированного финансового результата (прибыль минус убыток) от продажи товаров, продукции



Рисунок 4 – Рентабельность активов, проданных товаров, продукции, работ, услуг и удельный вес убыточных организаций

Диаграмма рассчитана и составлена автором на основе данных: Финансы: финансы организаций [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/finance/ (дата обращения: 15.12.2016)

(работ, услуг) и себестоимостью проданных товаров, продукции (работ, услуг). В том случае, если получен убыток от продажи товаров, продукции (работ, услуг), имеет место убыточность. В период с 2006 по 2015 годы уровень рентабельности проданных товаров, продукции (работ, услуг) плавно сократился с 13,2% до 8,1%.

Под рентабельностью активов понимается соотношение сальдированного финансового результата (прибыль минус убыток) и стоимости активов организаций. В том случае, если получен отрицательный сальдированный финансовый результат, имеет место убыточность. В период с 2006 по 2015 годы уровень рентабельности активов и вовсе сократился с 12,2% до 3,7%. Подобная динамика показателей свидетельствует об ухудшении результатов предпринимательской деятельности. Причем если рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг), характеризующая потенциал продолжения производства в неизменном масштабе, сократилась не столь сильно, то сокращение рентабельности активов, характеризующей потенциал к расширению и обновлению производства, было уже более зна-

чительным. Вместе с тем, удельный вес убыточных организаций за рассматриваемые годы остался на прежнем уровне. Их доля составляет 1/3 от общего числа организаций. Причем в середине рассматриваемого периода можно было наблюдать и меньшие значения.

Помимо этого, важным показателем, характеризующим ситуацию в экономике, является динамика основных фондов. Отношение накопленного к определенной дате износа имеющихся основных фондов (разницы их полной учетной и остаточной балансовой стоимости) к полной учетной стоимости этих основных фондов на ту же дату характеризует степень износа основных фондов. В период с 2006 по 2015 годы степень износа основных фондов увеличилась с 46,3% до 47,7%, достигнув пика в 2014 году – 49,4% (рисунок 5). Износ основных фондов – это частичная или полная утрата основными фондами потребительских свойств и стоимости в процессе эксплуатации, под воздействием сил природы и вследствие технического прогресса. Увеличение износа основных фондов в последние годы говорит об ухудшении условий предпринимательской деятельности.

Об этом также свидетельствует и снижение темпов роста индекса производительности труда – со 107,5% до 96,8% к предыдущему году, в период с 2006 по 2015 годы (рисунок 5).

Таким образом, отсутствуют явные взаимосвязи между динамикой социально-экономических показателей и динамикой расходов Консолидированного бюджета РФ. Общие тренды свидетельствуют о том, что объемы государственных расходов растут темпами, опережающими положительные изменения различных социально-экономических показателей. Отчетливо видно, что полуторократный рост реальных расходов из Консолидированного бюджета РФ за прошедшее десятилетие не сопровождался аналогичным изменением остальных социально-экономических показателей. Это привело к росту фискальной нагрузки на экономику страны и ухудшению ситуации в предпринимательской сфере, а вместе с тем и создало угрозу возможности дальнейшего экстенсивного наращивания государственных расходов.

Поэтому необходимо сосредоточиться на решении задачи по повышению эффективности использования общественных ресурсов в рамках существующей концепции социального государства и сложившегося баланса частных и общественных интересов. При этом важно, как минимум, не продолжать увеличивать фискальную нагрузку на национальную экономику.

Опираясь на «Методические материалы по дополнению государственных программ субъектов РФ мероприятиями по поддержке деятельности негосударственных организаций (в том числе социально ориентированных некоммерческих организаций), оказывающих услуги в социальной сфере, и развитию государственно-частного партнерства» Министерства экономического развития РФ, сформулируем предложение по трансформации механизма финансирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, обладающих отраслевой компетенцией.



Рисунок 5 – Индекс производительности труда (в % к предыдущему году) и степень износа основных фондов (в %)

Диаграмма составлена автором на основе данных: Эффективность экономики России: макроэкономические показатели [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/ (дата обращения: 15.12.2016); Основные фонды: степень износа основных фондов на конец года [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/ (дата обращения: 15.12.2016)

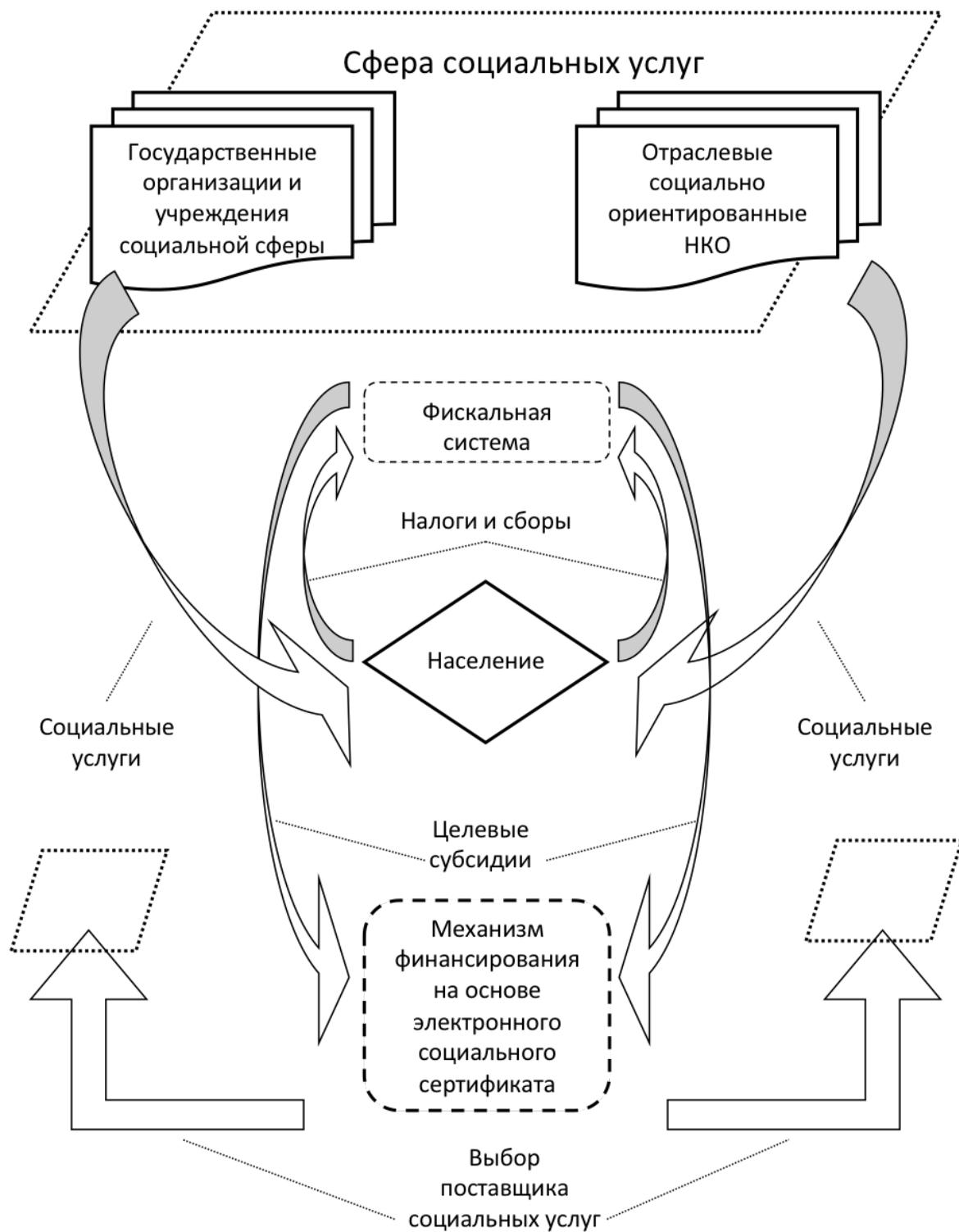


Рисунок 6 – Схема функционирования предлагаемого механизма государственного финансирования социальных услуг в рамках развития социально ориентированных некоммерческих организаций, обладающих отраслевой компетенцией (схема составлена автором)

Представляется, что функционирование данного механизма должно быть теперь основано на концепции предоставления платных социально-значимых услуг [8]. Это позволит максимально эффективно развить конкуренцию между социально ориентированными некоммерческими организациями, а вместе с тем и повысить качество услуг в данной сфере, попутно снизив их стоимость. При этом, государство по-прежнему должно оставаться основным источником финансирования социально-значимых общественных благ, но фискальная нагрузка на экономику не должна возрасти.

Поэтому, концептуально предлагаемый механизм финансирования должен выглядеть как предоставление каждому члену общества гарантированного права на получение определенного объема денежных средств из государственных источников для использования их в качестве оплаты услуг социально ориентированных НКО, обладающих отраслевой компетенцией. Это отличается от принятой на сегодняшний день практики. Главное – это использование общественных фондов (бюджетной системы), не по принципу отраслевого финансирования на достижение определенных программных целей (имеющих лишь косвенное отношение к конечному результату). Выделение средств должно осуществляться по принципу удовлетворения конечного спроса непосредственных потребителей, наиболее заинтересованных в получении качественных услуг и достижении максимального результата.

Для реализации данной концепции на практике необходимо использовать механизм индивидуализированных платежей по принципу «деньги идут за гражданином» (рисунок 6). Поскольку, если гражданину полагается по закону оказание какой-либо услуги за счет государственных средств, то он вправе сам выбрать, где и когда именно эта услуга будет предоставлена.

Для этого необходимо изменить существующую форму предоставления государственных

и муниципальных социальных услуг. Помимо того, что данные услуги должны оказываться частными организациями, ключевым моментом здесь также является внедрение специального инструмента, индивидуализирующего процесс получения и оплаты любой социальной услуги вне зависимости от места ее предоставления. Данным инструментом должен стать электронный социальный сертификат.

Список литературы

1. *Илларионов А., Пивоварова Н.* Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. – 2002. – № 9. – С.18-36.
2. *Кибардина Л. Н.* Основная проблематика и факторы кризиса современного социального государства // Омский научный вестник. – 2010. – № 1(85). – С. 83-87.
3. *Лукьянец К. В.* Бюджетно-налоговая нагрузка на современном этапе развития экономики Российской Федерации: проблемы оценки // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. – 2013. – № 6 (178). – С. 51-56.
4. *Нигматулин Р.* Об оптимальной доле государственных расходов в ВВП и темпах экономического роста // Вопросы экономики. – 2003. – № 3. – С.125-130.
5. Социальная доктрина Российской Федерации / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2010. – 224с.
6. *Тамбовцев В.* Об экономическом росте и размерах государства // Вопросы экономики. – 2003. – № 6. – С.119-125.
7. *Татуев А. А.* Финансовое обеспечение социально-экономического развития региона // Вестник Института дружбы народов Кавказа Теория экономики и управления народным хозяйством. – 2009. – № 2 (10). – С. 82-92.
8. *Шишкин С. В., Потанчик Е. Г., Селезнева Е. В.* Частный сектор здравоохранения в России: состояние и перспективы развития // Вопросы экономики. – 2013. – № 4. – С. 94-112.