

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ

А.И. Лобанченко

Рассматривается механизм государственного регулирования доходов населения, обосновывается необходимость его совершенствования. Показаны основные методы и инструменты регулирования социальной сферы.

Ключевые слова: социальная сфера; государственное регулирование; минимальная заработная плата; прожиточный минимум; социальные трансферты; ценовое регулирование.

В 80–90-х годах XX в. в развитых странах сформировались два совершенно разных подхода для осуществления социальной политики. Первый базируется на либеральной (неоконсервативной) концепции минимальной роли государства в экономике. Сторонники этой концепции считают, что государству не под силу справиться с возложенными на него обязанностями. И объясняется это, по мнению либералов, уже сложившейся системой перераспределения. Они полагают, что необходимо минимизировать задачи государства в области социальной политики.

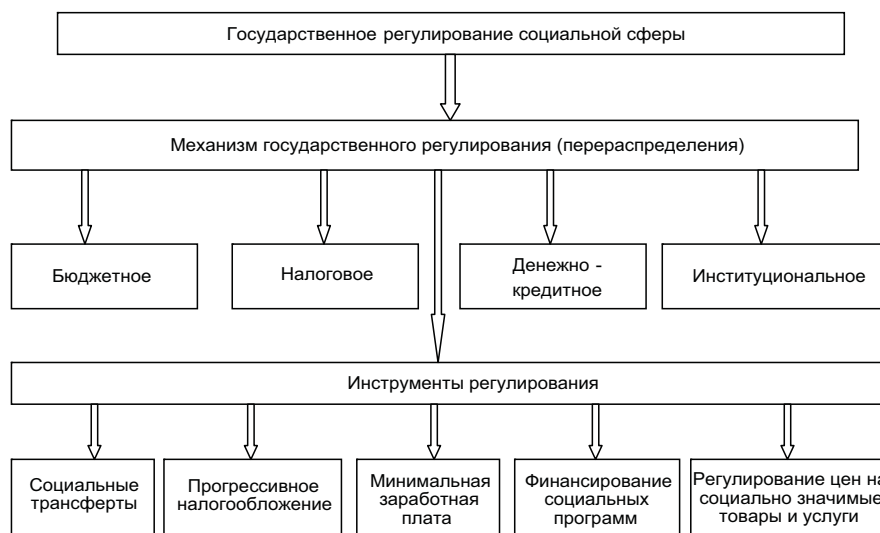
Другой подход требует сохранения социального государства, предлагая рассматривать его не в качестве придатка к рынку, а важной составляющей гражданского общества. Сторонники этой концепции считают, что недостаточно брать за основу одни экономические критерии. Нельзя забывать и о потребностях общества в образовании, охране здоровья, жилье, труде и т.д. Социальное государство должно обеспечивать удовлетворение всех потребностей, имеющих у населения как богатого, так и бедного. Для этого необходимо реформирование социально-экономических функций государства, мобилизация имеющихся резервов, повышение эффективности социальных услуг.

Пример Западной Европы показывает, что наряду с предприятиями и частными лицами, государство может принимать активное участие в регулировании и финансировании социальной сферы. Следует отметить, что во Франции, Германии и Великобритании оно довольно значительно, а его доля в скандинавских странах просто огромна.

Важными элементами механизма государственного регулирования доходов населения являются бюджетная, налоговая, денежно-кредитная и институциональная системы.

Бюджетное регулирование проявляется в том, что его расходная часть используется для финансирования различных социальных программ (образование, здравоохранение, культура и др.), а также выплаты социальных трансфертов. Инструментом бюджетного регулирования является ценовое субсидирование, при котором некоторые виды услуг оказываются бесплатно или по низкой цене. Это допускается в виде бесплатного образования, услуг здравоохранения, частичной оплаты коммунальных услуг. Госбюджет используется для перераспределения доходов, обеспечения нормальных жизненных условий малообеспеченным слоям населения.

Для перераспределительной деятельности государством используется также налоговое регулирование. Изымая часть доходов населения,



Государственное регулирование социальной сферы¹.

государство через социальные трансферты и социальные программы перераспределяет их наиболее нуждающимся группам населения (пенсионерам, безработным, многодетным и семьям с низкими доходами). Основными инструментами налогового регулирования выступают подоходный налог, налог на имущество, акцизы, налог на прибыль предпринимателей (см. схему).

Не менее важным инструментом воздействия на доходы населения является денежно-кредитная система (операции на валютном рынке, рынок ценных бумаг, эмиссия денег).

Институциональная форма государственного регулирования доходов определяет нормативно-правовые основы воздействия на доходы населения, охватывает систему организаций, осуществляющих реализацию норм на практике.

Рассмотренные механизмы перераспределения доходов населения со стороны государства, можно представить в виде схемы.

При выборе модели реформирования Кыргызская Республика должна учитывать как основные тенденции, присущие развитию мирового сообщества, так и достигнутый уровень социально-экономического развития страны. Следует исходить из того, что уровень благосостояния населения в условиях трансформации экономики по сравнению с началом реформ резко снизился. Просчеты в политике проведения реформ привели к значительному падению объемов производства, безработице и снижению реальных доходов

трудоспособного населения. Существенно уменьшилась доля людей с необходимым достатком и относительно приемлемым уровнем жизни – так называемого “среднего класса”. По оценкам экспертов, если в начале 1991 г. в Кыргызской Республике насчитывалось свыше 1,5 млн. представителей указанного класса, то в 2008 г. этот показатель сократился до 200 тыс. человек². По данным Социального фонда страны свыше 55% населения республики относится к категории малоимущих³. По мнению экспертов, этот показатель намного занижен и реальные цифры значительно выше официальной статистики.

По нашему мнению, государственная политика в стране должна строиться исходя из низкой заработной платы и в целом низких доходов населения, их недостаточности для удовлетворения насущных потребностей и необходимости значительной государственной помощи семьям не только в экстремальных, но и в обычных условиях. Для республики типичны массовая бедность, существенный разрыв между нищетой и супербогатством очень узкого круга лиц и их семей. Так, в 2008 г. на долю 20% наименее обеспеченных жителей приходилось всего лишь 6,8% общих доходов населения, в то время как доля 20% лиц с наибольшими доходами составляла 42,3%⁴.

² Самыкбаев М. Кыргызстан на грани социального взрыва // Мегаполис. – 2010. – 12 марта.

³ Данные Соцфонда КР.

⁴ Уровень жизни населения Кыргызской Республики 2004–2008 гг. // Стат. сб. НСК КР. – 2009. – С. 38.

¹ Разработано автором.

Более того, в Кыргызстане зафиксирован самый высокий среди стран СНГ показатель “детской бедности”, то есть малолетних граждан, проживающих в семьях с низким уровнем доходов. Около 10% кыргызских детей в возрасте до 11 лет систематически недоедают и страдают истощением¹.

Бедность расширяется и за счет трудоспособного населения, которое уже в течение длительного времени получает заработную плату, не обеспечивающую нормальное воспроизводство рабочей силы и содержание иждивенцев.

До XX в. государства регулировали максимальную величину заработной платы. Но этот механизм сдерживал рост производительных сил поэтому в начале XX в. от него отказалась Великобритания, а затем и другие государства. Они стали переходить на регулирование минимальной заработной платы, законодательно устанавливая ее величину. В основу минимальной заработной платы был положен прожиточный минимум (стоимостная оценка потребительской корзины, обязательные платежи и сборы), позволяющий обеспечить жизнедеятельность работника и его семьи на уровне простого воспроизводства.

Введение минимальной заработной платы преследует следующие цели:

- 1) повышение самых низких уровней заработной платы для повышения общего уровня оплаты труда;
- 2) защита социально уязвимых групп населения, имеющих низкие заработки и неконкурентоспособных на рынке рабочей силы;
- 3) борьба с бедностью, защита от занижения заработков;
- 4) использование минимума заработной платы в качестве инструмента для макроэкономической политики регулирования экономического роста, улучшения распределения доходов.

По заключению Международной комиссии, созданной по инициативе ЕС в 1989 г., справедливой считается минимальная заработная плата, которая достигает 68% национальной средней заработной платы. В Нидерландах, Дании, Германии и Бельгии минимальная заработная плата составляет 50% её среднего уровня, а во Франции достигает 60%².

Что же касается Кыргызской Республики, то здесь при средней заработной плате в 5378 сом.

¹ Самыкбаев М. Кыргызстан на грани социального взрыва // Мегapolis. – 2010. – 12 марта.

² Иноземцев В. В авангарде прогресса в ЕС // МЭ и МО. – 2002. – №2. – С. 5.

(2009 г.), минимальное её значение составляет всего лишь 340 сом., т.е. 6,2%³. Отсюда следует печальный вывод о том, что ее уровень даже не обеспечивает удовлетворения крайних физиологических потребностей. Минимальная заработная плата в 12 раз ниже прожиточного минимума⁴. Таким образом, минимальная заработная плата в республике перестала выполнять воспроизводительную и стимулирующую функции. Она потеряла свое содержание – есть название, но нет содержания.

Многие учёные и в частности Л. Абалкин полагают, что “труд должен быть дорогим... Существенно повышая зарплату работнику, мы не только стимулируем научно-технический прогресс, но и позволяем провести все прочие социальные реформы. Тогда можно увеличивать тариф коммунальных услуг (о чем шла речь во 2-ой главе), вводить элементы рыночного механизма. То есть низкая зарплата тормозит не только НТП, но и сами рыночные реформы”⁵.

На наш взгляд, необходимо обеспечить дальнейший рост минимального размера оплаты труда (не ограничиться 340 сом., как в настоящее время), увязывая его с динамикой прожиточного минимума, который должен быть ориентирован на минимальный потребительский бюджет. В зарплате следует учитывать не только расходы на потребление товаров и услуг, но и выплаты по социальному страхованию, оплату жилищно-коммунальных услуг, часть расходов на иждивенцев и также возможности накопления.

Ближайшей задачей, наряду с поднятием минимальной оплаты труда до величины прожиточного минимума, является приведение в соответствие с величиной прожиточного минимума всех видов выплат и пособий. Можно будет говорить о защищённости населения в республике только тогда, когда у малообеспеченной категории граждан появится возможность приобретения на прожиточный минимум “корзины” товаров и услуг. Пока же перераспределение социальных ресурсов через государственную финансовую систему сведено к минимуму, а системность социального обеспечения утрачена (в частности установление пенсий на уровне не ниже 40% зарплаты). В информации о реализации национальных проектов

³ По данным Национального статистического комитета. – Бишкек, 2009. – С. 250.

⁴ Там же. – С. 251.

⁵ Абалкин Л. Беда в том, что у государства нет долгосрочной стратегии развития // РФ сегодня. – 2005. – №12.

прилично выглядят проценты роста, а сомовые показатели ничтожно малы.

За период реализации Национальной стратегии сокращения бедности, как свидетельствует официальная статистика, произошло снижение бедности с 52 до 44%. По стандартам Кыргызстана, лица, ежемесячные доходы которых ниже 963 сом., считаются проживающими за чертой бедности. Таким образом, размер минимальной потребительской корзины в стране почти в 4 раза больше официально признанного порога бедности¹.

В 1998 г. был принят Закон “О государственных пособиях в Кыргызской Республике”. В его основу был положен принцип оказания государственной поддержки по нуждаемости. Критерием для определения права на государственное пособие является гарантированный минимальный уровень потребления (ГМУП). Это устанавливаемый правительством КР социальный стандарт, рассчитываемый исходя из бюджета и состояния экономики республики. В целях развития адресности используется система социальной паспортизации. Социальным паспортом пока охвачено 43% проживающего населения.

Органам социальной защиты также следует решать проблемы инвалидов путем предоставления им льгот и компенсаций в соответствии с действующим законодательством. При этом самой востребованной формой поддержки остается предоставление социально-бытовых услуг на дому. Из общего числа пожилых – 31,7 тыс. являются одинокими престарелыми, в том числе 7,8 тыс. нуждаются в постоянной посторонней помощи и обслуживаются на дому 750 социальными работниками.

Государственная политика должна предусматривать также открытие специализированных муниципальных магазинов, аптек, бань для малообеспеченных граждан. Все мероприятия по социальной защите населения призваны работать под постоянным контролем министерств и ведомств, госадминистрации. На это следует обратить внимание, потому что Национальная программа преодоления бедности “Аракет” осталась на бумаге. Она не была связана с другими Национальными программами по смягче-

нию бедности: “Эмгек”, “Ардагер”, “Аялзат”, “Манас”, “Билим”.

На выборе модели, безусловно, сказывается нехватка ресурсов, которыми располагает государство для целей социальной защиты. Нужна стратегия, направленная на максимальное использование всех экономических инструментов в целях поощрения отечественного производства, обеспечивающего население рабочими местами.

Для разработки мер государственной политики следует учитывать и изменение социально-профессиональной структуры общества. Для борьбы с бедностью должны разрабатываться специальные программы, связанные с повышением занятости населения, создание рыночного механизма возмещения затрат на воспроизводство рабочей силы.

Опираясь на государственное перераспределение доходов можно рассчитывать, что в перспективе установится оптимальная дифференциация, когда подъем уровня жизни большинства населения не будет сопровождаться делением населения на сверхбогатых и очень бедных.

Таким образом, рассмотрев основные направления совершенствования государственного регулирования доходов населения, можно сделать следующие выводы:

1. Государственная политика в стране должна строиться исходя из низкой заработной платы и в целом низких доходов населения, их недостаточности для удовлетворения насущных потребностей. Необходима значительная государственная помощь для выживания семей не только в экстремальных, но и в обычных условиях.

2. Для республики типичны массовая бедность, существенный разрыв между нищетой и сверхбогатством очень узкого круга лиц и их семей, что обуславливает необходимость проведения социально ориентированной налоговой политики.

3. Минимальная заработная плата в 12 раз ниже прожиточного минимума; в Кыргызской Республике она перестала выполнять воспроизводительную и стимулирующую функции – следует увязать минимальную оплату труда с динамикой прожиточного минимума, ориентированного на минимальный потребительский бюджет.

¹ Самыкбаев М. Указ статья.