

УДК 369.041

А.В. Сергачев

СОКРАЩЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ В ФИНЛЯНДИИ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА XXI ВЕКА

Arvid V. Sergachev

SOCIAL SPENDING CUTS IN FINLAND IN THE CONTEXT OF SOCIAL WELFARE STATE OF THE XXI CENTURY

Аннотация

В статье анализируется динамика сокращения бюджетного финансирования социальной сферы в Финляндии на рубеже XX–XXI веков. Анализ проводится по параметрам изменений в системах налогообложения, финансирования муниципалитетов, а также по результатам реализации программ сокращения социальных расходов, предложенных Финляндии международными экономическими организациями.

Ключевые слова

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ, БЮДЖЕТНАЯ ЭКОНОМИЯ, ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ГЛОБАЛИЗАЦИЯ, ФИНЛЯНДИЯ.

Abstract

In the article is analyzed the trend to social sphere budget cuts, emerged in the domestic policy of Finland at the turn of XX–XXIst centuries. The analysis is based on the changes in the taxation system, in the system of financing municipalities and on the realization of the programs for social expenditures retrenchment, proposed to Finland by international economic organizations.

Keywords

SOCIAL PROVISION SYSTEM, SOCIAL PROGRAMS CUTS, BUDGET ECONOMY, ECONOMIC CRYISIS, ECONOMIC GLOBALIZATION, FINLAND.

Тенденция к сокращению социальных программ в рамках сложившейся в XX веке модели государства всеобщего благосостояния наметилась в Финляндии до начала мирового финансового кризиса 2008 года. В 1990-е годы страна пережила значительный экономический спад, во многом связанный с отсутствием развитых торгово-экономических отношений с преемницей СССР – Россией. В этот период сложившаяся система социального обеспечения испытала наибольшую нагрузку, и Финляндии пришлось переориентировать значительную долю экономических связей на западные рынки. Последовательная интеграция в мировые политические и экономические организации способствовала распространению в политических кругах страны западноевропейских идей неолиберализма. Мировой финансовый кризис также способ-

ствовал усилению тенденции к сокращению государственного сектора в предоставлении социально значимых услуг.

Проведем анализ динамики системного сокращения финансирования социальных программ в Финляндии по таким критериям, как реформирование системы налогообложения, особенности ряда муниципальных реформ, влияние международных экономических организаций, а также общественное мнение.

Реформы в системе налогообложения

Налоговые поступления – один из наиболее фундаментальных источников социального обеспечения в большинстве стран. В социал-демократической модели социального государства структура налогообложения в целом имела решающее значение не только для финанси-



рования услуг, она выступала также в качестве механизма перераспределения. Характерные для социал-демократической модели прогрессивное налогообложение, перераспределение доходов и универсальные общественные услуги были главными инструментами уменьшения неравенства. Эта политика успешно практиковалась в Финляндии в течение более чем 40-летнего периода после Второй мировой войны [6, с. 18]. Основная идея системы: каждый вносит свой вклад и получает свое социальное пособие внутри одной системы. Дополнительной характеристикой модели являлся размер возможного вклада, зависевший от возможностей человека. Таким образом, большинство пособий было основано на элементе заработка. Пособия на основе заработка на первый взгляд могут показаться неравными, но, как показывает пример социал-демократической модели, их влияние способствовало уменьшению разрыва в уровне жизни населения [2].

Впрочем, следует отметить, что расцвет реализации концепции государства всеобщего благосостояния в Финляндии пришелся на период активных торгово-экономических отношений с СССР. Уже в 1990-е годы экономика Финляндии стала переживать сильнейший спад, и в 1993 году была проведена одна из первых значительных налоговых реформ, которая ввела понятие двойной системы доходов. Реформа дифференцировала доходы самозанятых и частных предпринимателей как трудовой доход и доход от капитала. Налог на трудовой доход оставался прогрессивным, тогда как налоговая ставка на капитал становилась фиксированной. В 2013 году ее размер составил 30 % [5]. Данная мера позволила сохранить частный бизнес в период экономического кризиса, однако ее также можно считать одной из первых реформ, приведших к снижению налоговых поступлений для финансирования социальных программ.

Начиная с 1996 года подоходный налог снижался, только в 1998 и 2005 годах отмечалось его повышение. Если в 1996 году подоходный налог на доход более 48 744 евро составлял 39 % от превышающей части, то в 2010 году доходы, превышающие 66 400 евро, облагались налогом в 30 %. Эта тенденция может быть объяснена общим вычетом, а также изменениями в шкале ставок подоходного налога [Там же].

Примечательно, что в 2005 году при поддержке социал-демократической партии Финляндии был отменен налог на богатство. Партия левого крыла и «зеленая» партия не поддержали отмену данного налога как ту часть налоговых реформ, которая защищает интересы богатых и способствует росту социального неравенства в стране [4].

Таким образом, проанализировав динамику проведенных в начале XXI века реформ в системе налогообложения Финляндии, можно сделать вывод, что в стране произошел сдвиг политических приоритетов в сторону большей социально-экономической унификации с ЕС. Введение двойной системы доходов, отмена налога на богатство и общая тенденция к не прогрессивному налогообложению оказались направлены на защиту интересов преимущественно наиболее обеспеченной части общества. При этом произошло снижение общего перераспределительного эффекта налогообложения, что наряду со снижением возможности государственного сектора реагировать на запросы среднего класса создает предпосылки для дальнейшего увеличения социального расслоения.

Муниципальные реформы

Одной из ключевых составляющих финской модели государства всеобщего благосостояния являются муниципальные органы. Они обладают широкими финансовыми полномочиями, в ведении этих органов находятся такие социально значимые сферы, как здравоохранение, социальное обеспечение, культура и образование, охрана окружающей среды, поддержание и развитие технической инфраструктуры. Очевидно, что широкий спектр стоящих перед муниципалитетом задач требует возможности концентрации на местном уровне значительных финансовых средств.

Однако, после того как размер государственного долга установил новый рекорд из-за субсидий банковского сектора, программой сбережения 1994–1995 годов предусматривались ряд структурных реформ и меньшее финансирование муниципалитетов [7, с. 208]. Уменьшение государственной поддержки и увеличивающийся спрос обусловили необходимость увеличения муниципальных налогов и платы населения за муниципальные услуги. Структурная реформа 1995 года упразднила На-

циональный совет общественных зданий, который был заменен Государственным агентством недвижимости. После этого государственные и муниципальные учреждения установили рыночную цену на свои услуги, что значительно увеличило бюджетную нагрузку на местные административные органы. Эти изменения оказали давление на местных руководителей, вызвав тенденцию к централизации услуг, и, по мнению Л. Эрьясаари, значительно повлияли на восприятие населением государственных социальных организаций [1]. Кроме того, правительство призвало муниципалитеты искать различные способы экономии и увеличения эффективности, например через приватизацию и аутсорсинг услуг, объединение в большие административные единицы [6, с. 51].

Фактически комплекс реформ органов местного самоуправления был направлен на демонтаж сложившейся в XX веке финской системы всеобщего социального обеспечения, краеугольным камнем которой являлись широкие исполнительские полномочия муниципалитетов с развитой системой формирования бюджета и высокой степенью автономии от государственных дотаций. Преследуемые правительством цели повышения качества социальных услуг и экономии средств как госбюджета, так и бюджета муниципалитетов со значительной долей вероятности могут быть достигнуты за счет исчезновения принципа равнодоступности к новым высококачественным социальным услугам исполнительных органов власти на местах среди различных слоев населения.

Факторы внешнего влияния на сокращение финансирования социальных программ

Финляндия является участником многих международных организаций, таких как ЕС, ОЭСР и МВФ и др. Политики подчеркивают важность принадлежности страны к международным органам, участия ее в международных событиях и в процессе принятия решений. Финляндию назвали «моделью ученика» или «лабораторией» ЕС и ОЭСР, так как реализация этой страной их распоряжений и рекомендаций была достаточно быстрой и последовательной. Особенно тесное взаимодействие с ОЭСР и МВФ имеет министерство финансов Финляндии, которое часто полагается на консультации данных глобальных организаций.

Для Финляндии МВФ подготовил три основных предложения по обеспечению сдерживания расходов. Так, в качестве мер по снижению пенсионных расходов рекомендовались повышение эффективного пенсионного возраста, снижение ставки пенсионных пособий и усложнение раннего выхода на пенсию вследствие инвалидности или безработицы. Кроме того, предлагались: реформирование муниципалитетов, имеющих наибольшую динамику роста статьи социальных расходов, установление предела муниципальной налоговой ставки и сдержанный рост субсидирования центральным правительством региональных муниципалитетов. Эти меры призваны усилить стимулы по консолидации расходов. Увеличенная стоимость медицинских услуг должна способствовать умеренному росту бюджетных расходов на здравоохранение, а более четкое определение прав населения на долгосрочную медицинскую помощь также позволит достичь существенной экономии в социальной сфере. Устойчивое повышение продуктивности функционирования органов здравоохранения способно значительно снизить прогнозируемые повышения расходов [6].

Примечательно, что довольно часто в отчетах международных организаций Скандинавские страны, а также Финляндия критикуются за слишком дорогую и неэффективную модель социального обеспечения. Однако если провести ряд сравнений по критерию общей суммы расходов на социальную сферу с другими странами ОЭСР, то справедливость подобной критики можно поставить под сомнение. При подсчете общих частных и общественных затрат в старых европейских странах расходы Финляндии в данной сфере располагаются незначительно ниже среднего. Например, по состоянию на 2007 год расходы на социальную защиту в процентном отношении к ВВП составили 25,4, тогда как средний индекс в странах ЕС был 26,2. В сравнении со средним показателем по ОЭСР общие расходы Финляндии в социальной сфере выше [8].

Таким образом, можно утверждать, что универсальная финская модель оказалась способна предложить равную, комплексную и всеобъемлющую систему социального обеспечения, которая продолжает оставаться достаточно экономичной и эффективной. Однако в свете процессов старения населения и сокращения



государственных субсидий требуется бóльшая эффективность данной системы. Дальнейшие приватизация и аутсорсинг социальных услуг являются мерами, рекомендованными правительством и поддерживаемыми в различных международных консультативных отчетах. Как положительные результаты приватизации в них отмечаются рентабельность, повышение качества и персонифицирования услуг для населения, общее положительное влияние на экономику через новые рынки социальных услуг.

Последствия социальных реформ и общественное мнение

Как показывает пример проведения структурных реформ, модификация политических институтов в Финляндии перенесла нагрузку жесткой экономии на плечи муниципалитетов. Распределение бюджетной нагрузки путем приватизации и аутсорсинга социальных услуг во многих случаях вело к сомнительным результатам. В этой связи вызывает интерес общественная позиция относительно реализации модели государства всеобщего благосостояния.

Согласно данным форума бизнеса и политики Финляндии (EVA), общественная поддержка модели государства всеобщего благосостояния в Финляндии остается высокой. Так, в 1992 году 61 % респондентов согласились, что, «хотя хорошая социальная защита и прочие общественные услуги достаточно дороги для поддержания, финское государство благосостояния стоит этих затрат». В 2000 году с этим тезисом согласились 85 % опрошенных, к 2005 году это число сократилось до 81 % [3]. Подобные изменения могут быть объяснены отношением к приватизации услуг. В 2000 году 32 % респондентов согласились с утверждением, что для повышения качества социальных услуг значительная часть их должна быть приватизирована. В 1992 году это мнение разделяли 52 % опрошенных респондентов [Там же]. Таким образом, можно утверждать, что в связи с экономическим кризисом доверие к системе государства всеобщего благосостояния несколько уменьшилось, однако сам принцип социального государства продолжал оставаться привлекательным.

Показательно, что частный бизнес стремится изменить общественное восприятие традиционной системы социального обеспечения в

пользу своих услуг. Его представители склонны видеть среди своих целевых клиентов средний класс населения, тогда как муниципальным органам отводится обслуживание малоимущих слоев общества. В отдаленной перспективе эта ситуация, осложненная недостаточным финансированием, способна снизить качество государственных услуг. Подобная динамика может привести к дальнейшим системным сокращениям, если социальные услуги будут восприниматься как низкокачественные, а предоставляющий их персонал как некомпетентный.

Глобальные тенденции и идеи также оказывают влияние на общественное мнение в Финляндии. Требования новой, интернационализированной экономики представляются как испытание для финской социальной системы всеобщего благосостояния. Международные организации играют важную информационную и посредническую роль в интеграции страны в международную экономику. В частности, министерство финансов Финляндии активно пользуется консультационными услугами МВФ и ОЭСР. Их отчеты обеспечивают дополнительную поддержку избранной политике, что подчеркивает важность сохранения первоклассного кредитного рейтинга в глазах международных организаций.

Таким образом, сокращение социальных программ представляется последовательным процессом, направленным на оптимизацию социально-экономической сферы в соответствии с динамикой мировых экономических процессов. Обозначившаяся тенденция не является путем к полному демонтажу основ социального государства в Финляндии, однако новая форма государственной поддержки населения наряду с возможным повышением качества услуг выведет из нее принцип равнодоступности, что, в свою очередь, может стать предпосылкой для появления социального неравенства. Думается, что в политическом поле в обозримом будущем прогнозируемо усиление позиций левых сил (Левого союза Финляндии, в меньшей степени – сотрудничающей с ним правой Национально-коалиционной партии), которые традиционно отстаивают ценности государственной социальной защиты как высококачественной, доступной и равной для всех граждан. Учитывая современную степень интеграции Финляндии в международные политические и

экономические структуры и организации, полный возврат к модели финского социального государства образца второй половины XX века представляется маловероятным. Однако сегодня перед правительством страны стоит задача адаптации сложившейся за последние десятилетия высокоразвитой системы социальной

помощи к ключевым социально-экономическим вызовам современности в оказывающем все большее влияние глобализованном мире. Весьма вероятно, что успех в решении этой задачи определит социально-политическую, а во многом и экономическую стабильность в Финляндии в ближайшее десятилетие.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Eräsaari, L.** New Public Management on Julkista Koskevien Vääräyksien isä [Text] / L. Eräsaari // Helne T., Laatu M. eds. *Vääräyskirja*. – Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2006.
2. **Esping-Andersen, G.** Social Foundations of Post-Industrial Economies [Text] / G. Esping-Andersen. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – 207 p.
3. **EVA** (2001, 2005). Arvo ja asenne tutkimukset [Electronic resource] // Elinkeinoelämän Valtuuskunta. – Access mode: <http://www.eva.fi/hankkeet/arvo-ja-asennetutkimukset/2425/> (reference date: 23.05.2013).
4. **Finance Committee Report 4/2005** [Electronic resource] // Eduskunta. – Access mode: http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vavm_44_2005_p.shtml#LINKKI1 (reference date: 15.06.2013).
5. **Finland Tax Rates** [Electronic resource] // Nordisk eTax. – Access mode: [https://www.nordisketax.net/main.](https://www.nordisketax.net/main.asp?url=files/suo/eng/i07.asp&c=suo&l=eng&m=02)

[asp?url=files/suo/eng/i07.asp&c=suo&l=eng&m=02](https://www.nordisketax.net/main.asp?url=files/suo/eng/i07.asp&c=suo&l=eng&m=02) (reference date: 05.06.2013).

6. **IMF: Finland 2010 – Article IV Consultation Concluding Statement.** [Electronic resource] // International Monetary Fund. – Access mode: <http://www.imf.org/external/np/ms/2010/060710.htm> (reference date: 28.05.2013).

7. **Kosunen, V.** Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla [Text] / V. Kosunen // M. Heikkilä, H. Uusitalo. *Leikkausten Hintatutkimuksia Sosiaaliturvan Leikkauksista Ja Niiden Vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. – Saarijärvi: Gummerrus Kirjapaino Oy, 1997.

8. **Laakkonen, A.** Kelan tilastollinen vuosikirja 2009 [Text] / A. Laakkonen. – Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010. – 454 p.

REFERENCES

1. **Eräsaari L.** New Public Management on Julkista Koskevien Vääräyksien isä. *Helne T. & Laatu M. eds. Vääräyskirja*. Helsinki, Kelan tutkimusosasto, 2006.
2. **Esping-Andersen G.** Social Foundations of Post-Industrial Economies. Oxford, Oxford University Press, 1999. 207 p.
3. **EVA** (2001, 2005). Arvo ja asenne tutkimukset. *Elinkeinoelämän Valtuuskunta*. Access mode: <http://www.eva.fi/hankkeet/arvo-ja-asennetutkimukset/2425/> (reference date: 23.05.2013).
4. **Finance Committee Report 4/2005.** *Eduskunta*. Access mode: http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/vavm_44_2005_p.shtml#LINKKI1 (reference date: 15.06.2013).

5. **Finland Tax Rates.** *Nordisk eTax*. Access mode: <https://www.nordisketax.net/main.asp?url=files/suo/eng/i07.asp&c=suo&l=eng&m=02> (reference date: 05.06.2013).

6. **IMF: Finland 2010 – Article IV Consultation Concluding Statement.** *International Monetary Fund*. Access mode: <http://www.imf.org/external/np/ms/2010/060710.htm> (reference date: 28.05.2013).

7. **Kosunen V.** Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. *Heikkilä M. & Uusitalo H. Leikkausten Hintatutkimuksia Sosiaaliturvan Leikkauksista Ja Niiden Vaikutuksista 1990-luvun Suomessa*. Saarijärvi, Gummerrus Kirjapaino Oy, 1997.

8. **Laakkonen A.** Kelan tilastollinen vuosikirja 2009. Sastamala, Vammalan Kirjapaino Oy, 2010. 454 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / AUTHOR

СЕРГАЧЕВ Арвид Владимирович – аспирант кафедры международных отношений Института международных образовательных программ Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Россия, 195251, Санкт-Петербург, ул. Политехническая, 29
arvid-s@yandex.ru

SERGACHEV Arvid V. – *St. Petersburg State Polytechnical University*. Politehnicheskaya str., 29, St. Petersburg, 195251, Russia
arvid-s@yandex.ru