Кольцова М.А.

Социальные фонды как форма возмещения социальных рисков

Рыночная экономика способна к саморазвитию, быстрому наращиванию производства в соответствии со спросом населения, к соединению экономических интересов производителей и потребителей. Однако она содержит в себе и ряд отрицательных внешних эффектов, которые представляют собой социальные риски: возможность оказаться безработным, остаться в старости без средств существования, получить увечье на производстве, заболеть и т.п. Социальный риск, как говорится в одном из источников, означает «вероятность материальной необеспеченности трудящихся в результате потери возможности участвовать в экономическом процессе». [1, с.50]

Эти риски носят вполне объективный и именно общественный (социальный) характер, так как зависят от действия экономических законов в обществе с рыночной экономикой.

Безработица обусловлена действием закона спроса, поскольку быстрое изменение структуры спроса требует соответствующего изменения предложения, а значит и перестройки производства и структуры рабочей силы определяет естественную норму безработицы. Это явление на макроуровне вполне положительное, так как создает возможность маневра рабочей силой. Однако для отдельного человека риск оказаться в числе безработных - случай малопривлекательный. Отсюда - необходимость и неизбежность обязательного страхования безработицы.

Рыночный закон оплаты труда по стоимости товара рабочая сила включает в основном текущее потребление работников. Поэтому, в условиях свободы личности, в том числе в личном потреблении, имеется риск для наемного работника оказаться в старости без средств существования. А между тем, человек как фактор производства, отличается от других факторов тем, что по исчерпании трудового ресурса, его нельзя просто выбросить или оставить без присмотра. Он должен закончить жизненный цикл естественным путем. Поэтому всегда требуются определенные издержки по содержанию престарелых граждан. При отсутствии социального страхования это осуществляется за счет труда последующих поколений, что приводит к противоречию между неработающей социальной группой и молодым работающим поколением. Появление такой категории, как пенсионное страхование, это противоречие смягчает, так как заранее формируется источник покрытия данных издержек.

Риск получить увечье на производстве и вообще возможность заболевания тоже носит в основном социальный характер, так как в погоне за прибылью может нарушаться охрана труда. Во многих отраслях вообще наблюдаются неблагоприятные для здоровья условия труда. И в целом, в результате быстрой индустриализации, ухудшается экологическая среда, что влияет на здоровье всего населения. Виновны в данных рисках как предприниматели, так и сами работники, которые зачастую нигилистически относятся к своему здоровью.

Во всех этих случаях работники могут оказаться без средств существования и их экономические интересы придут в противоречие не только

предпринимателями, но и с государством, и с интересами тех работников, которые не подвергались данным рискам. Напряженность этого противоречия и борьба рабочего класса постепенно и привели к созданию системы социального страхования. Следовательно, она является формой разрешения данных противоречий. Здесь возникает новый круг производственных отношений, чем, например, отношения, возникающие между предпринимателями и наемными работниками только по поводу получения заработной платы.

Отношения работодателя и наемного работника превращаются в отношения работника к учреждениям социального страхования как юридическим лицам и к государству, которое обязано регулировать эти отношения.

Таким образом, социальное страхование - это такая форма материального содержания неработающих членов общества, которая связана с возмещением социальных рисков путем предварительного внесения целенаправленных сумм в страховые фонды. Как таковая, она является экономической категорией и выражает экономические отношения по поводу формирования этих страховых фондов и их использования.

Связь социального страхования с социальными рисками в последние

годы подчеркивается многими авторами. Так, например, Ю.А. Косарев подчеркивает, что суть социального страхования сводится к формированию средств, направленных на осуществление мер по минимизации и компенсации социальных рисков за счет возможно большего числа участников, т.е. к организованной взаимопомощи.[2, с.173]

Однако здесь не подчеркивается содержание социального страхования как экономической категории. По сути же эта категория выражает отношения, прежде всего, работодателей и наемных работников и является формой разрешения противоречий между ними. И возникла она в результате длительного периода усовершенствования этих отношений с целью сглаживания имеющихся противоречий. В 1948 г. система социального страхования была закреплена в принятой Генеральной ассамблеей ООН «Всеобщей Декларации прав человека».[1]

В условиях социализма собственником средств производства и работодателем было государство. Оно же и брало на себя социальные риски.

В условиях рынка появляются предприятия с различными формами собственности. Изменились принципы распределения общественного продукта. В связи с этим изменилась и роль государства в финансировании социальных рисков: оно все в меньшей степени возмещает их за счет собственного бюджета.

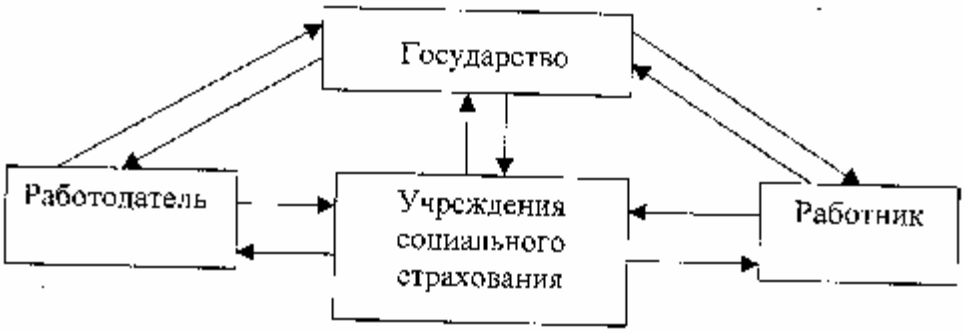
С другой стороны, практика свидетельствует о том, что частным предпринимателям невыгодно вкладывать средства в охрану труда, содержать излишних работников и т.п., в результате чего возможность социальных рисков усиливается. В связи с этим резко возрастает потребность в социальной защите населения, в том числе в форме социального страхования.

Для более полной характеристики социального страхования как экономической категории необходимо выделить такие понятия, как субъекты и объекты данных отношений, т.е. кто олицетворяет эти отношения и по какому поводу конкретно.

Вопрос о субъектах социального страхования является дискуссионным[1]. Некоторые авторы признают субъектом только государство, поскольку оно является инициатором и организатором социального страхования. Другие считают таковыми государство и страхователей (работодателей), а третьи - страхователей и застрахованных, т.е. работодателей и работников. По нашему мнению субъектами социального страхования являются все участники этого процесса: государство, работодатели, застрахованные работники. У каждого из них свои, специфические функции. Государство организует, создает законодательную базу социального страхования, определяет его виды, размеры страховых взносов и пособий. Работодатели финансируют расходы на социальную защиту, работники пользуются этой защитой.

На схеме1.2 показана взаимосвязь субъектов социального страхования.

Схема 1.2 Взаимосвязь субъектов социального страхования



Исходя из вышеизложенного являются те сформированные денежные фонды, которые служат источником возмещения затрат при наступлении случаев социальных рисков. Сами риски, как уже указывалось, вытекают из объективных отношений рыночной экономики и ее законов. В противном случае будет нарушен процесс воспроизводства рабочей силы как на макро-, так и на микроуровне. Страхование безработицы, например, препятствует этим нарушениям на макроуровне, а страхование несчастных случаев на производстве - на микроуровне, то есть непосредственно на предприятиях.

На практике каждый риск может быть отдельным объектом страхования, а также все риски, вместе взятые. Типовым является наличие фондов для страхования: безработицы, медицинского страхования, пенсионные фонды, страхование от несчастных случаев на производстве. В РФ в настоящее время сформированы и действуют: пенсионный фонд, фонд занятости, фонд обязательного медицинского страхования. В то же время, сохраняется бывший ранее фонд социального страхования. Их деятельность определена соответствующими законодательными актами и каждому вменены определенные объекты страхования.

Важным является вопрос о собственности на фонды социального страхования. Обычно их считают собственностью государства. По нашему мнению, здесь необходимо выяснить за счет кого они формируются и кому предназначены. В настоящее время законом определено, что взносы осуществляют работодатели (38,5%) от начисленной оплаты труда и сами застрахованные (1% от заработной платы в пенсионный фонд). В других странах с развитой рыночной экономикой взносы самих работников значительно выше. Так, в Германии, например, эти взносы, достигают 20% от заработной платы. В концепции реформирования системы социального страхования в РФ, разработанной Советом по социальной политике при Президенте РФ, предлагается установить взносы работников, кроме пенсионного фонда, еще и в фонд занятости (1%) и в фонд медицинского страхования (1%). Кроме того, предлагается также узаконить взносы государства на социальные пенсии, на медицинское страхование неработающих членов общества, на страхование пенсий в связи с вредными для здоровья условиями труда, а также безработицы[1]. Безусловно, такие предложения нуждаются в поддержке.

При перечислении взносов со счетов страхователей на счет фондов смена собственника формально происходит. Но реально эти средства имеют

целевое назначение и право распоряжения ими передается самостоятельным органам. Последние используют данные средства в соответствии с поставленной целью - разрешать противоречия, связанные с социальными рисками: между интересами работников и работодателей, или же с государством, а также между работниками, подвергшимися социальным рискам, и теми, кто избежал этого.

Возмещение потерь доходов при наступлении социального риска - есть непосредственное присвоение социальных фондов данным лицом, хотя и частичное. Но даже если страховой случай не наступил для конкретного работника, то взносы являются гарантом для любого застрахованного человека.

В данном случае проявляется опосредованное присвоение, тем более, что в случае с пенсией каждый застрахованный (включая работодателя) осуществляет непосредственное присвоение соответствующей доли из пенсионного фонда.

Из вышеизложенного следует, что собственность на фонды социального страхования имеет коллективную форму, в которой в число собственников входят государство, предприниматели и работники. Особо следует остановиться на роли государства. Если оно выполняет лишь роль посредника (принимает законодательные акты) в социальном страховании, то его вообще трудно назвать собственником. В рыночной экономике государство вообще посредник в любых рыночных операциях, так как принимает соответствующие законы в целях регулирования рыночных отношений. Если же государство вносит страховые платежи (например, на страхование военнослужащих, социальные пенсии, безработицы и т.п.), то оно может рассматриваться как полноправный собственник данных фондов наряду с другими субъектами.

Отсюда вытекает, что функции управления фондами социального страхования принадлежат их собственникам: государству, работодателям, застрахованным гражданам. Для этих целей должен быть создан такой орган (совет, например, директоров), который бы включал в себя представителей всех собственников на паритетных началах: от имени государства - назначенные чиновники (председатели фондов), от имени застрахованных граждан - давно известный профсоюз, от имени предпринимателей - тоже соответствующие представители от объединений, как это делается в других странах.

Существующая в настоящее время обстановка в РФ складывается таким образом, что право распоряжения ими и управления принадлежит только государству. Оно единолично определяет страховые случаи, ставки взносов, виды доходов, на которые начисляются взносы, суммы выплат и т.п. Многочисленные случаи свидетельствуют о том, что значительная часть этих фондов уходит на содержание самих чиновников, передаются в коммерческие структуры, используются не по назначению. А профсоюз, который в прошлом управлял полностью фондом социального страхования, в настоящее время полностью отстранен от этих функций. Мы не говорим уже о работодателях, для которых взносы на социальное страхование носят чисто налоговый характер. Получается, что социальное страхование в РФ в настоящее время

еще не отошло от принципов социального 0беспечения. Поэтому оно и носит во многом кризисный характер, как и сам бюджет. Когда собираемость налогов плохая, государство может «наложить лапу» на пенсионный и другие внебюджетные фонды и задерживать страховые выплаты на длительные сроки. С другой стороны, Президент часто может давать обещания о повышении социальных гарантий, не заботясь об их источниках. Законодательные органы, в свою очередь, принимают законы по этим вопросам, которые впоследствии не действуют, как в случае с пенсионным законодательством. Сами же собственники социальных фондов, как субъекты данных отношений, остаются вне поля деятельности. Следовательно, необходимо привести действующую практику формирования и использования фондов социального страхования в соответствие с их назначением именно как страховых.

Конкретные ставки взносов, страховых выплат и т.п. требуют согласия всех субъектов данных отношений.

Здесь, на более конкретной ступени анализа, можно дать еще одно определение: социальное страхование как экономическая категория выражает отношения между различными субъектами по поводу формирования и использования средств, предназначенных для возмещения социальных рисков.

Социальные риски возникают, как уже говорилось, с переходом общества к экономике рыночного типа, особенно капиталистической рыночной экономике. Поэтому они сразу же стали предметом внимания экономической науки различных школ и направлений. Однако не все теоретические школы единодушны в концепциях по их возмещению.

Остановимся на некоторых из них. Характерной чертой классической школы является политика невмешательства государства в экономическую деятельность, особенно в социальную сферу. Но, тем не менее, уже здесь признаются некоторые социальные нужды, которые должно решать государство. Так, В. Петти в перечне государственных расходов показывает такие, как: содержание сирот, помощь нетрудоспособном и инвалидам[1]. Д.Рикардо и А.Смитт также ограничивали круг социальных проблем, стоящих перед государством, помощью детям - сиротам и многодетным семьям. «Получение помощи - отмечает Д.Рикардо, - в тех случаях, когда есть много детей, будет делом права и чести, а не предметом позора и презрения... Кто обогатит страну большим числом детей, имеет право на помощь с ее стороны в деле их пропитания»[2].

Содержание же престарелых граждан и безработных они не считали делом государства. Напротив, полагали, что необходимо обеспечить рабочим достаточно большой доход, который бы позволил откладывать некоторую

его часть на «черный день». Еще В.Петти считал, что несправедливо организовать заработную плату так, что они не могут отложить на время инвалидности, отсутствия работы или наступления старости[3].

Как видим, здесь речь идет как раз о социальных рисках, которые с их

точки зрения должны покрываться зарплатой, отложенной на «черный день».

Более того, представители английской школы полит. экономии крити-

чески относились к уже возникшей практике оказания помощи по «Закону о бездетных», который был принят в Англии в 1796 году. Последователи классической экономической школы - неоклассики (А.Маршалл, К.Менгер, Г.Шмоллер и др.) - несколько преобразили взгляды

классиков на роль государства в рыночной экономике. В целом, ратуя за сохранение свободной экономики, в то же время они стали признавать определенное вмешательство в нее государства, включая и социальную сферу. А.Маршалл уже высказывается «о пользе государственной помощи, в которой нуждаются старые люди»[1].

В это время как раз идет становление социального страхования рабочих, поддерживаемое в финансовом отношении и направляемое государством. Основателем этой системы в Германии был Бисмарк, который полагал, что это лучший способ оторвать рабочих от реврлюционного социализма, связав денежными интересами их с правительством. Несмотря на то, что эти меры носили политический характер, все же именно в этот период времени (с 1881 по 1889 годы) были сформулированы «великие законы рабочего страхования от болезни, от несчастных случаев, инвалидности и старости»[2].

За более широкое вмешательство государства в социальную сферу, как и вообще в экономику, выступил известный английский экономист Джон Мейнард Кейнс (1883-1946 г.г.). В своей работе «Общая теория занятости, процента и денег» он обрушился на основы классической теории, «чем совершил великую революцию в экономической мысли»[3].

Последователи Д.Кейнса продолжали разрабатывать и совершенствовать его учение, поддерживая идеи об усилении роли государства в сфере социальной политики. Возникает движение к созданию и совершенствованию целой системы государственной социальной защиты и социальной инфраструктуры под названием «государства всеобщего благоденствия».

В этой концепции основная ответственность по защите социальной сферы переносится на государство, что проявляется прежде всего в росте затрат государства на социальную защиту и возрастание их доли в валовом национальном продукте (ВНП), вплоть до огосударствления ряда объектов социальной сферы. Основные положения этой концепции были приняты большинством стран Европы и Америки. Известный американский экономист А.Берли отмечал, что государство в разных странах потому и получило название «всеобщего благосостояния», что оно проявляет заботу о людях, не способных обеспечить себя средствами к существованию,- безработных, инвалидах, детях, престарелых и больных, обеспечивая тем самым перераспределение ВНП в пользу бедных слоев общества[1].

Действительно, 60-е годы XX века были временем расцвета политики социальной защиты и государственного социального обеспечения в развитых капиталистических странах. Государственное регулирование экономических и социальных отношений обеспечили высокие темпы экономического роста. Но уже в начале 70-х годов многие видные ученые стали выступать с резкой критикой этой теории и практики[2]. Дело в том, что начался спад производства, обо-

стрился структурный кризис, а также сырьевой и энергетический, осложнилось положение с занятостью, загрязнением окружающей среды и т.д. В то же время уменьшились доходы государства, за счет которых в значительной степени содержалась социальная сфера. Эти факторы потребовали перестройки всей социальной инфраструктуры и социальной защиты населения.

Необходимость преобразований в сфере социальной защиты в наиболее отчетливом выражении нашла свое проявление в идеях неоконсерваторов и монетаристов[3]. Они выступили за уменьшение регулирующей роли государства как в экономике, так и в социальной сфере и за перенесение центра тяжести по социальной защите на самих трудящихся и частный сектор. М.Фридман, например, предлагает отменить даже обязательное страхование для обеспечения пенсии по старости.[4]

Эти идеи нашли практическую реализацию в концепциях «Рейгономики» (СНГА) и «Маргономики» (Англия), в результате которых были свернуты многие социальные программы. Упор теперь делается на частные страховые фонды, имеющие накопительный характер. Государственные же программы социальной защиты в этих странах распространяются только на те слои населения, которые оказались в самом бедственном положении.

Однако во многих странах сохраняются различные модификации сильной государственной защиты населения: Швеция, Дания, Швейцария, Германия, Австралия. Опыт некоторых из этих стран будет обобщен в других разделах диссертации. А сейчас - некоторые аспекты марксистской экономической теории, касающиеся данного вопроса.

В наследии марксистской экономической теории имеется ряд высказываний по вопросам содержания нетрудоспособных членов общества. Суть их в том, что в будущем обществе Маркс видел всеобъемлющую роль государства. Поэтому предполагалось, что и производство, и распределение всего созданного продукта - тоже функция государства. Оно должно определить и границы потребления отдельных социальных групп. В «Критике Готской программы» К.Маркс отмечал, что одно распределение по труду не может обеспечить удовлетворение потребностей нетрудоспособных членов общества. В силу этого в будущем коммунистическом обществе при распределении фонда потребления, он выдвинул следующую очередность: во-первых, «не относящиеся непосредственно к производству издержки управления»; во-вторых, «то, что предназначено для совместного удовлетворения потребностей»; в-третьих, «фонды для нетрудоспособных»; в-четвертых, фонд оплаты по труду.

Как видим, в этой теории все нетрудоспособные объединены в одну группу без выделения социальных рисков. Да и вообще, многие риски не предусматривались. Безработица, например, не должна была быть вообще. Остальные риски не должны были иметь закономерного социального характера. Поэтому в политической экономии социализма расходы на содержание нетрудоспособных и совместное удовлетворение потребностей были объединены в одну категорию - общественные фонды потребления. Им посвящено большое количество исследований российских экономистов: А.В.Вихляева,

Б.В.Ракитского, И.И.Столярова, Г.И.Тамошиной, Ю.И.Хаустова, Р.И.Хабиби, И.С.Шаршова и др. Рассматривалась сущность этих фондов, структура, тенденции развития. Были выделены функции общественных фондов потребления, заключающиеся, во-первых, в сглаживании неравенства при распределении по труду, во-вторых, в первостепенном удовлетворении общественных потребностей и, в-третьих, в социальной защите населения, в том числе нетрудоспособных граждан.

Реализация марксистских идей распределения на практике имеет противоречивые результаты. С одной стороны, принижалась роль оплаты труда (как остаточной формы), что гасило стимулы к трудовой активности. Но, с другой стороны, приоритет общественного потребления позволил быстрыми темпами развивать науку, культуру, образование, здравоохранение, что способствовало развитию личности и в целом человеческого фактора.

Содержание нетрудоспособных граждан полностью за счет общества в форме социального обеспечения не требовало специальной системы социального страхования. Но в то же время не было и заинтересованности в зарабатывании этих средств. С переходом к рыночной экономике появилась необходимость перехода от социального обеспечения к социальному страхованию, которое выполняет свои специфические функции.

[1]См.:Маршалл А. Принципы экономической науки: Пер.с англ-.ТЗ -М.: «Прогребе»;19937. С.133.

[2] См.:Жид Ш., Рист Ш. История экономических учений: Пер. с фр. - М.,Экенеитка, 1995.-_С.349.)

[3]См.:Макконелл К.Р., Брю С.Л. Экономика: принципы, проблемы и политика. В 2-х томах: Пер. с англ. II изд. Т1 -М.-: Республика, 1993.--С.198.

[4]См.:Ber1e A. The American Economic Republic.-№4, 1963. -С.177-178.

[5]См.:Соловьева Л.И. Проблемы социального обеспечения в странах ЕЭС. –М.: -Наука, 1983. -С.33-35.

[6]См.: Социальная структура и социальная политика США, Великобритании, ФРГ, Франции и Канады /Отв. ред. А.Н.Шлепаков. –Киев: Наукова думка, 1980. -С.90-93, 134-137,