

## Бюджетно-страховой механизм регулирования рынка социальных услуг

© 2009 П.В. Денисов

Ростовская государственная академия сельскохозяйственного машиностроения

Проблемы формирования социальной политики государства, в том числе ее страховой составляющей, рассмотрены как с общетеоретических позиций, так и с позиций методологического обоснования механизмов формирования и эффективного функционирования в рыночных условиях, что позволяет, по мнению автора, определить логику и пределы государственного регулирования, стратегию и инструменты координирующего воздействия государства и рынка на функциональную деятельность по обеспечению социального развития.

*Ключевые слова:* социальная политика, страховая составляющая, социальное развитие, государственное регулирование, социальное страхование.

Многолетний мировой опыт основательно доказал, что социальную реформу следует считать неразрывной составной частью экономической и финансовой стратегии любого государства.

Отсутствие сбалансированности экономической и социальной политики привело к тому, что существующая система распределения социальных услуг утратила основные признаки социальной справедливости и фактически превратилась в часть налоговой системы государства. По существу страховые взносы предприятий в социальные фонды - это не страховые взносы, не базирующиеся на оценке социальных рисков. Скорее, они представляют собой разновидность налога, взимаемого и перераспределяемого государством для выплаты социальных пособий и пенсий через многофункциональные централизованные фонды (Пенсионный фонд и Фонд социального страхования).

Многополюсность государства на собственность и предпринимательство устранена, а социальные выплаты в основном осуществляются через государственные внебюджетные фонды. Источниками формирования последних является налог, следовательно, социальные ресурсы принадлежат государству.

Страховые взносы предприятия никак не связаны с уровнями профессиональных рисков повреждения здоровья, кроме страхования от несчастных случаев на производстве. Все предприятия, независимо от уровня опасности и вредности работ, уровня производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, величины утраты трудоспособности, пенсионеров, начисляют одинаковые страховые взносы как в Пенсионный фонд, так и в Фонд социального страхования.

Существующий порядок сбора, аккумуляции страховых взносов и централизованное распределение поступающих средств между отдельными

видами социального страхования и обеспечения делает неявной связь между страховыми случаями, которые охватываются социальным страхованием (болезнь, несчастный случай на производстве, материнство, старость), взносами предприятий и получением застрахованными пособий и пенсий.

Переход предприятий и организаций к рыночным отношениям высветил, на наш взгляд, ряд противоречий в страховой системе удовлетворения социальных потребностей, среди них наиболее важные:

1. Государство отказывается от своей доминирующей роли и делегирует права и полномочия на региональный уровень и уровень предприятий. Происходит отказ от принципов бесплатности социальных услуг, начинает считаться нормой их оплата. Переход к системам платной медицины, социального обеспечения вызывает резкий рост финансовой нагрузки на предприятия. В этой связи возникает задача оптимизации страховых взносов как по всем, так и по отдельным платежам: в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд медицинского страхования.

Существующий централизованный характер управления системами социального страхования по отдельным его видам требует новых подходов к координации, а также к передаче ряда функций управления основным субъектам страхования - страхователям и застрахованным.

2. Переход к рыночным отношениям - длительный процесс, и для переходного периода характерно снижение доли инвестиций, быстрые темпы физического и морального износа основных фондов, а значит, значительное понижение уровня охраны труда, ухудшение состояния производственной среды, зачастую неконтролируемый рост интенсивности труда. В результате - резкое повышение профессиональной и произ-

водственно-обусловленной заболеваемости, производственного травматизма, ухудшение состояния здоровья трудящихся, особенно в отраслях с высоким уровнем профессионального риска. Хозяйственная самостоятельность для многих предприятий оборачивается финансовой неустойчивостью. Это обуславливает, в свою очередь, необходимость усиления роли социального страхования как важнейшего и определяющего института социальной защиты. Тенденция к возрастанию страховых выплат, финансовой напряженности страховых фондов требует создания ряда финансовых буферов и противосесов, например, социального банка для перестраховки между основными видами страхования, а также механизма страховой солидарности различных профессиональных групп трудящихся. Это особенно важно для отраслей с высоким уровнем профессионального риска (угольная и другие отрасли горнодобывающей промышленности), которые в новых условиях без солидарной помощи других отраслей не смогут обойтись.

В данной связи координирующая роль государства в регулировании процесса удовлетворения социальных потребностей резко возрастает. Требуется безотлагательное законодательное определение величин страховых взносов в различные отрасли социального страхования, нормативное определение минимально необходимых уровней социальных гарантий, создание механизмов страховой солидарности отдельных профессиональных групп трудящихся, а также механизмов увязки страховых взносов с уровнем рентабельности отраслей, прибыли и налоговых отчислений.

3. Стремление правительственных и законодательных структур создать принципиально новые структуры социального страхования, игнорируя профессиональную их принадлежность и накопленный опыт, вызывает ряд нежелательных последствий. К их числу можно отнести следующие:

- средства социального страхования будут отчуждены от страхователей, и их расходование будет бесконтрольным (что имеет место в настоящее время в Пенсионном фонде);

- значительно увеличивается аппарат управления (так как профкомы практически исключены из системы), неизбежно сократятся расходы на профилактику заболеваемости и реабилитационные услуги, поскольку систему здравоохранения профсоюзы фактически передали коммерческим структурам.

4. Сложный социально-экономический и политический характер проблем в области социального страхования вызывает необходимость

качественно нового стратегического (законодательного) и оперативного (контрольно-распорядительного) управления в этой сфере.

Кроме того, в условиях коренной ломки экономической модели хозяйствования реформу системы социального страхования проводить трудно вдвойне. Сложившиеся в сознании населения упрощенные стереотипы социального страхования как объекта забот государства и профсоюзов затрудняют выработку новой модели социального страхования. Требуется широкая разъяснительная работа в обществе (среди населения и управленческого аппарата всех уровней) по поводу того, что успешное осуществление всех социально-экономических реформ возможно в случае достижения общественного согласия относительно уровня социальной защиты трудящихся и всего населения по важнейшим ее составляющим на переходный период. Это, в свою очередь, порождает необходимость:

- законодательно уточнить социально приемлемые и экономически возможные уровни социальной защиты и увязать их с отдельными и общими (сбалансированными) взносами на социальное страхование (в Пенсионный фонд, в Фонд социального страхования, Фонд медицинского страхования);

- создать при Правительстве РФ Комитет по проведению реформ в области социального страхования;

- создать Государственно-общественный комитет (с участием законодательных и правительственных структур, профсоюзов, фондов социального страхования, ученых, представителей ассоциаций предпринимателей) по координации деятельности всех органов страхования.

Анализ практики и тенденций развития систем социального страхования в развитых странах, а также принципиальных положений, заложенных в конвенциях и рекомендациях МОТ (Международной организации труда), свидетельствует о том, что важнейшими методологическими подходами, на базе которых целесообразно совершенствовать и развивать систему социального страхования, могут служить следующие принципиальные положения:

1. Повышение уровня социальной защиты трудящихся возможно при согласованных действиях правительственных, предпринимательских и профсоюзных структур, всех членов общества. Требуется достижение социального согласия в обществе с помощью совершенствования механизмов социального страхования и обеспечения. Каждый член общества должен осознанно участвовать в оказании помощи своим согражданам, нуждающимся в поддержке, будучи уве-

ренным, что в свое время ему будет оказана помощь. Социальный консенсус необходимо укреплять и усиливать с помощью законодательных и нормативных актов правительства, предпринимателей, профсоюзов на базе механизмов трипартизма.

2. Совершенствование таких механизмов социальной защиты, какими являются системы социального страхования и социальной помощи, возможно при условии гармонизации отношений основных социальных субъектов: трудящихся (их семей), работодателей и государства. Выполнение обязанностей в рамках такой ответственности означает, что на переходных этапах (которые переживает Россия) требуется определенное перераспределение ресурсов в поддержку мер по сохранению приемлемого и доступного уровня жизни.

Изменение пропорций такого перераспределения касается всех субъектов и их ресурсов, принадлежащих самому трудящемуся (поощрение целевых сбережений в дополнение к пенсионному обеспечению, накопления средств на случай болезни), семье (повышение целевой ориентации накоплений), работодателям (сбалансированности расходов на заработную плату средств на обязательные и добровольные виды социального страхования) и государству (совершенствование механизмов бюджетного обеспечения социальной помощи, а также социального страхования государственных служащих).

Масштабы перераспределения средств будут зависеть от наличия ресурсов и целей, поставленных перед собой каждой из заинтересованных сторон, но перераспределение должно в обязательном порядке предусматривать обеспечение базового прожиточного минимума с такими размерами выплат (страховых сбережений), которые позволяют достойно преодолевать трудности.

В данной связи одной из основных целей в области социальной защиты является построение механизмов сбалансирования интересов всех субъектов по гармонизации общей ответственности, основанных на общенациональной, коллективной и личной ответственности.

3. Совершенствование механизмов социальной защиты возможно при органическом сочетании систем социального страхования и социальной помощи. Их взаимодополняющая роль может быть обеспечена за счет построения следующей трехуровневой системы социальной защиты.

Минимальный уровень социальной защиты обеспечивается за счет государства (бюджетные источники финансирования), управляется правительственными структурами, имеет своей целью удовлетворение основных нужд беднейших

слоев населения на уровнях прожиточных минимумов. Условие предоставления социальной помощи - проверка материального положения граждан. В первую очередь это относится к социальным гарантиям граждан.

Страховая солидарность достигается в основном благодаря внесению взносов самими застрахованными и работодателями, в необходимых случаях привлекаются дотации из государственного бюджета. За уровни отсчета целесообразно предусмотреть минимальные размеры пособий и услуг, которые являются формой страховой защиты от социальных рисков. Учет социальных рисков находит свое выражение в существующих видах (отраслях) обязательного социального страхования и дифференцированных отчислениях (страхование от несчастных случаев на производстве, на случай заболеваний, безработицы). В то же время, если социальный риск имеет достаточно известные и стабильные характеристики, обязательные страховые выплаты целесообразно строить на принципах единообразия (пенсии по старости, медицинское обслуживание и т.д.).

4. Задача разделения ответственности по социальной защите между основными субъектами требует своего разрешения также с помощью личных инициатив - как самих трудящихся, так и работодателей, будь то напрямую или через частные пенсионные фонды или коммерческое страхование. По существу, этот уровень должен всегда быть нацелен на предоставление помощи с учетом каждого человека, которая дополняла бы собой социальную защиту, основанную на солидарности, но не в ущерб последней. Такие дополнительные системы, являясь нацеленными на отдельно взятого трудящегося и его семью, требуют, тем не менее, осуществления определенного, предусмотренного законом контроля с тем, чтобы эти системы соответствовали действующим нормам, касающимся практики инвестирования, передачи прав и ответственности, практики бухгалтерского учета и управления. Представляется, что основу новой модели государственного социального страхования, соответствующей рыночной экономике, составляют следующие направления:

- определение роли, прав и обязанностей основных субъектов страхования - работников, работодателей, страховых организаций и государства;
- обоснование основных видов социального страхования как самостоятельных автономных систем социальной защиты;
- определение минимальных норм социальной защиты в случае утраты трудоспособности,

круга лиц, подлежащих обязательному страхованию, порядка назначения пособий, оказания всех видов социальной помощи;

- определение основных источников финансовых поступлений в фонды страхования, обоснование социально справедливой модели распределения финансового “времени” между работодателями, застрахованными и государством, достижение на этой основе социального консенсуса по доле вкладов всех заинтересованных сторон;

- определение состава и структуры органов страхования, их функций, прав и полномочий, ответственности, условий и субъектов правоприменения, гарантов финансово-правовой стабильности и надежности социальной защиты.

Переход к новой модели социальной политики принципиально меняет роль основных субъектов права в области раскладки социального риска: государства, предприятий (работодателя), работников и страховых организаций.

Если раньше государство являлось собственником средств производства и одновременно было призвано обеспечивать интересы работников, то теперь его роль должна стать принципиально иной:

- быть посредником в трудовых отношениях с помощью установления законов, в которых учитываются интересы как работников, так и работодателей, формировать механизмы и системы социального страхования и обеспечения;

- быть гарантом социальной защиты работников с помощью исполнительной власти, которая призвана контролировать реализацию законов и уровней социальной защиты работников, оказывать целевую помощь наиболее социально уязвимым группам населения;

- создавать экономико-правовые предпосылки для развития социальной сферы и инфраструктуры в области охраны труда, здравоохранения, систем медицинской, профессиональной и социальной реабилитации, подготовки и переподготовки кадров.

Предприятия (работодатели) должны стать активными субъектами страховой модели социальной политики. Они должны обеспечивать:

- социальную защиту наемных работников на всех этапах воспроизводственного цикла - при

приеме на работу, в процессе работы, а также в случае утраты трудоспособности или сокращения рабочих мест;

- покрытие основной доли финансовых затрат на страховую защиту, которая должна охватывать весь трудовой и послетрудовой период жизнедеятельности человека.

Участие работников в управлении на предприятии должно способствовать созданию здоровых, безопасных условий труда на производстве. Работники могут входить и в руководящие органы страховых организаций.

Возрастает ответственность страховых организаций. Они становятся основными посредниками во взаимоотношениях между нанимателями и работниками, решая весь комплекс задач в области страховой защиты - компенсацию утраты трудоспособности работникам, организацию медицинского лечения, в том числе пострадавших на производстве, медицинской, социальной и профессиональной их реабилитации, а также формирование (и управление) социальной инфраструктуры, обеспечивающей достойную социальную защиту.

Социальное страхование, являясь важным элементом социальной политики, одновременно служит средством повышения эффективности ее функционирования. Система социального страхования как одна из форм организации социальной защиты населения наиболее полно развивается в системе рыночных отношений.

Специфика регулирования рынка социальных услуг исходит из необходимости сочетания рыночных механизмов саморегулирования этой сферы с развитой системой государственного воздействия на нее. Задачи эффективного регулирования государством процессов, складывающихся в сфере социального страхования, включают решение трех основных вопросов:

- выработка четкой нормативно-правовой базы социального страхования;

- разработка и реализация стройной политики финансирования системы и страховых взносов на услуги социального страхования;

- определение принципов и методов осуществления действенного контроля за функционированием и развитием системы социального страхования в целом.

*Поступила в редакцию 03.03.2009 г.*