

© **И.П. Денисова**

*к.э.н., доцент кафедры «Финансы»
РГЭУ «РИНХ»*

ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Мировой опыт свидетельствует о разнообразии организационно-правовых форм социального страхования. Способы организации руководства данными системами варьируются от одного крайнего типа, определяемого полным государственным контролем, осуществляемым специальным министерским аппаратом (что часто имеет место в англоязычных странах), до другого (фондов, компенсаций или товариществ взаимного страхования), при котором руководство состоит полностью из членов такого объединения, а иногда — профсоюзов. Во всех случаях установленные системы (то есть те, которые гарантируются законодательством) находятся под защитой государства. Это объясняется тем, что участие государства в самоуправляемых системах позволяет минимизировать нежелательные явления, возникающие в случаях, когда системы управляются только государством или только на основе самоуправляемых товариществ или фондов страхования.

Участие государства в управлении аргументируется взносами государства в фонды социального страхования и в целом заинтересованностью в эффективном функционировании учреждений страхования, которые, даже если подпадают под положения частного права, в действительности представляют общественные услуги.

Государство в отдельных случаях принимает участие в оперативной (административной) деятельности страховых организаций. Например, к исключительной компетенции государства отнесены вопросы определения статуса и административной организации Национального института страхования по болезни и инвалидности

Бельгии, который является государственным учреждением. Национальное управление по семейным пособиям наемным трудящимся осуществляет предоставленные ему полномочия. В этих пределах управление самостоятельно, за исключением тех вопросов, за которые отвечает государство. Рамки компетенции и деятельности Федерации органов управления социального обеспечения Испании также определены в законодательном порядке. Установлены законом обязанности, компетенция и состав Совета директоров Генеральной дирекции социального обеспечения Португалии. Объем деятельности, задачи и организация Национального управления социального страхования Швеции также определены в инструкциях, опубликованных государством.

В то же время имеются страны, где страховые учреждения имеют большую свободу деятельности. К ним относятся учреждения пенсионного страхования, входящие в Федерацию германских учреждений пенсионного страхования и Федеральный институт занятости, которые сами устанавливают правила (правила внутреннего распорядка и административные директивы) в силу предоставленного им по закону права на организацию.

Институты социального страхования Австрии также являются независимыми учреждениями и не получают инструкций. Кассы общества взаимопомощи в сельском хозяйстве во Франции являются частными учреждениями, предоставляющими на профессиональной основе и в соответствии с принципами взаимопомощи общественные услуги.

В большинстве систем социального страхования социальные пособия назначаются государством. Однако имеются страны, где системы, помимо управления отраслью или отраслями социального обеспечения, за которые они несут ответственность (выплата социальных пособий и сбор взносов), наделены самостоятельностью в выполнении этих функций. Такими учреждениями являются:

— кассы обществ взаимопомощи в сельском хозяйстве во Франции, которые свободно управляют, помимо социального страхования в сельском хозяйстве, еще тремя секторами, а именно: программами здравоохранения и социальными программами, превентивной медицинской помощью и предупреждением несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний лиц, работающих в сельском хозяйстве по найму;

— Федерация германских учреждений пенсионного страхования ФРГ. Вопросы предоставления пенсий детально урегулированы законом. В то же время учреждения пенсионного страхования практически совершенно свободны в предоставлении пособий на здравоохранение и про-

фессиональную реабилитацию, а также ряда услуг (например, медицинская помощь или помощь на дому). Они могут принимать меры по осуществлению деятельности, направленной на оказание помощи застрахованным или членам их семей по поддержанию или обеспечению трудоспособности или по улучшению состояния здоровья застрахованного населения;

— Федеральный институт занятости ФРГ. Вопросы предоставления пособий по безработице и семейных пособий урегулированы законом. Однако закон не распространяется на дополнительное обучение и профессиональную реабилитацию, которые (частично) оставлены на усмотрение учреждений.

В Институте дополнительных пенсий для рынка труда Дании совет директоров института, исходя из его доходов, принимает решение об увеличении размеров пенсий в связи с ростом цен, положением национальной экономики и финансовым положением застрахованных лиц. Совет директоров может также принять решение об изменении ставки взносов.

Существуют три типа взаимоотношений между государством и учреждением по этому вопросу.

1. Государство назначает руководителей учреждений. В некоторых странах государство назначает руководящий персонал учреждений социального страхования. В Национальном институте страхования по болезни и инвалидности Бельгии генеральный администратор, его заместитель и сотрудник, руководящие службами контроля (медицинский и административный контроль) назначаются королем. В национальном управлении по семейным пособиям для наемных трудящихся Бельгии Генеральный директор и его заместитель так же назначаются королем, который устанавливает сроки и условия их службы.

Государством назначается руководящий персонал Федерации органов управления социального обеспечения Испании.

В ФРГ президент Республики назначает президента и вице-президента Федерального института занятости и после консультаций с Административным советом и правительствами соответствующих земель ФРГ — президентов и вице-президентов. Бюро труда земель ФРГ и административные советы различных бюро земель ФРГ, а также назначают других сотрудников (на определенные посты) из предложенного советом директоров списка.

Государство назначает Генерального директора и его заместителя и руководителей отделов и подразделений Национального управления социального страхования в Швеции.

2. В ряде стран роль государства сводится только к утверждению назначений. На таких началах организованы Федерация австрийских учреж-

дений социального страхования, Национальный институт социального страхования Италии и кассы обществ взаимопомощи в сельском хозяйстве Франции.

Руководство последнего из названных учреждений (директор, его заместитель и помощник или генеральный секретарь) назначается административным советом каждой кассы, после того как они были включены в список лиц, отвечающих за работу касс, представленный на рассмотрение Министерства сельского хозяйства. Руководство касс приступает к исполнению своих обязанностей только после одобрения назначений Комиссаром Республики соответствующего района, действующего от имени Министерства сельского хозяйства. Руководители бухгалтерских служб должны быть утверждены в должности Комиссаром Республики соответствующего района и казначеем по общим платежам.

3. В ряде стран государство не участвует ни в назначении, ни в утверждении руководителей. Такое положение, например, в Институте дополнительных пенсий для рынка труда Дании, Институте страхования по болезни Израиля и Федерации германских учреждений пенсионного страхования ФРГ.

Контроль со стороны государства.

1. Учреждение контролируется государством в разной степени. Контроль может носить характер сугубо юридический, не технический, как это имеет место, например, в Федерации германских учреждений пенсионного страхования. В данном случае контрольные органы могут объявить о нарушении учреждением пенсионного страхования закона и потребовать принять меры к его исполнению. Контрольные органы могут также критиковать бюджет, следить за управлением и бухгалтерским учетом, они утверждают покупку недвижимости.

В других случаях государство может быть наделено полномочием принимать решения о роспуске административных органов. Это касается, например, Федерации австрийских учреждений социального страхования, где контролируются все виды деятельности руководителей социального страхования (включая соблюдение законов и выполнение задач по важным программам). Решения административных органов могут быть отменены или приостановлены. Последней мерой является право распустить административный орган.

2. Государство участвует по общему правилу в финансировании системы, делая дополнительные вклады, покрывая балансовый дефицит или предоставляя дотации. Оно осуществляет контроль и надзор за учреждением. Контроль и надзор усиливаются по мере увеличения предоставляемых сумм.

Кассы обществ взаимопомощи в сельском хозяйстве Франции, которые распоряжаются значительным капиталом, образованным в основном за счет субсидий из национального бюджета, контролируются несколькими органами: представителями Министерства сельского хозяйства (органа, отвечающего за функционирование), служащими Министерства финансов и самим финансовым судом.

Бюджет Федерального института занятости ФРГ подлежит утверждению Федеральным правительством. Данная процедура содержит некоторые противоречия. С одной стороны, правительство считает, что имеет право в этом участвовать в силу того, что по закону несет ответственность в случае финансового дефицита. С другой стороны, институт имеет административную независимость от федерального правительства.

Национальное управление социального страхования Швеции, финансируемое из государственных фондов, ежегодно представляет проект своего бюджета на одобрение парламента.

В вопросах организации и функционирования систем социального страхования государство играет чрезвычайную важную роль. Оно определяет правила взаимоотношений основных субъектов социального страхования, в отдельных случаях датирует нехватку финансовых средств, определяет минимальные нормы социальной защиты.

Финансирование социального страхования включает две взаимоувязанные между собой группы вопросов: 1) финансовое обеспечение систем социального страхования (источники, способы и формы получения и накопления денежных средств) и 2) способы и формы расходования и распределение средств в различных системах социального страхования.

Главными источниками финансирования социального страхования в странах с рыночной экономикой являются страховые взносы застрахованных и работодателей (в пользу лиц, работающих по найму), а также субсидии государства.

В целом система социального страхования основывается на принципах страховой солидарности. Страховые взносы работодателя и самих застрахованных играют роль основного источника, обеспечивающего выплату компенсации за утрату дохода пропорционально его величине (ограниченной определенным уровнем), а средства государства, как правило, предназначаются для выплат общего характера и обеспечения минимального уровня страховых пособий, если для этого недостает поступающих страховых взносов.

Доля каждого из этих источников сильно колеблется по странам. Но во многих из них (Австрия, Бельгия, США, Япония, ФРГ, Франция, Италия, Испания, Португалия, Нидерланды) отчисления застрахованных и работодателей составляют примерно 70-80 % всех поступлений в

страховые фонды. Доля разных источников неодинакова в различных системах социального страхования — как в зависимости от целевого назначения, так и по странам. Например, расходы по страхованию от несчастных случаев и профессиональных заболеваний несут повсюду только работодатели, затраты на семейные пособия — работодатели и государство. Трудящиеся наряду с ними разделяют бремя финансирования страховых пособий по безработице, болезни, материнству, а также пенсий по старости, инвалидности и по потере кормильца. Существует большое разнообразие в структуре источников финансирования социального страхования — как отдельных его видов, так и совокупной величины по всем вместе взятым видам. Доля взносов трудящихся колеблется от 3,7 % в Дании, 13,9 % в Италии, до 29,6 % в ФРГ и 36,8 % в Нидерландах.

Доля взносов работодателей наиболее высока в Италии и Франции — соответственно 53,3 и 52,8 % и наименьшая в Дании — 10,4 %. Взносы же государства самые низкие в Нидерландах — 18,6 % и во Франции — 20,5 %, а самые высокие в Дании — 81,5 %, затем в Великобритании — 43,4 %, Италии — 30,6 %.

Что касается доли отчислений самих трудящихся по отношению к их заработной плате, то она составляла в последние годы в Италии свыше 8 %, Греции — 9 %, Бельгии — 12 %, Франции — около 14 %, ФРГ — 17,3 % и в Нидерландах — около 27 %.

Таким образом, в различных странах распределение долей финансирования систем социального страхования складывается по-разному, поскольку формировалось оно под влиянием конкретной практики, национальных традиций и соотношения общественных сил.

Соотношение долей страховых взносов работников, работодателей и субсидий государства является достаточно сложной социально-экономической проблемой. Вместе с налогами, взносы для работников означают существенные вычеты и что сбалансированность зависит от функционирующей в стране экономической системы и социальной политики государства. Чаше всего страховой взнос независимо от того, кто его выплачивает, сокращает текущие доходы работников и представляет собой «отложенную заработную плату», которая должна в будущем удовлетворять потребности, связанные с возникновением случаев страхового риска.

Величина взноса на совокупное социальное страхование всего населения — один из ключевых вопросов социальной политики государства. Это объясняется рядом причин: величина страхового взноса во многом определяет политику распределения общественного дохода; от нее зависит масштаб сокращения текущего дохода; пропорции перераспределения дохода между

высоко- и низкооплачиваемыми работниками, а также перераспределение дохода между группами трудящихся, подверженных в разной степени профессиональному риску.

Именно в пропорциях страховых взносов и находит свое материальное выражение идея солидарности трудящихся, во имя которой все остальные субъекты участвуют в формировании фондов, использовать которые в большей мере будут менее материально обеспеченные, занятые в производствах с высоким уровнем профессионального риска, живущие в худших условиях и в большей степени подвергающиеся социальному риску.

Реализация прав на социальную защиту с помощью автономных и «прозрачных» систем социального страхования позволяет смягчить социальную напряженность в обществе, усиливает мотивационные установки по самообеспечению у работников, повышает ответственность за социальное благополучие работников со стороны работодателей, усиливает функцию гаранта со стороны государства, создает механизмы по достижению социального консенсуса в обществе.

В большинстве стран с рыночной экономикой используют системы социального страхования с достаточно развитой автономией и дифференцированными взносами. Одним из примеров является межотраслевая дифференциация, в основе которой лежит идея о том, что каждая отрасль должна компенсировать работнику иск профессиональных последствий труда в ней (в зависимости от вредности или опасности условий труда). В некоторых странах, например в Норвегии, величина взноса дифференцируется по регионам.

Страховой взнос дифференцируется и зависит от уровня профессионального риска (страхование от несчастных случаев на производстве), от величины заработной платы, от природно-климатических условий. Это регулирование осуществляется посредством изменения пропорции взносов работников и работодателей и общей величины страхового взноса. В этом случае проявляется противоречие между высокооплачиваемыми работниками, отчисляющими большой объем средств в фонды социального страхования, и низкооплачиваемыми, чаще пользующимися страховыми выплатами. Это вызывает у высокооплачиваемых категорий трудящихся желание оставаться вне системы (или какого-либо другого вида) обязательного социального страхования, так как получаемые ими доходы позволяют удовлетворять свои потребности за счет личных накоплений или за счет выплаты взносов в системе добровольного страхования.

Формой, которая в определенной степени изживает этот недостаток, является законодательное установление верхней границы заработ-

ной платы и ограничение тем самым размеров отчислений в фонды социального страхования до определенного уровня. Исторически формирование систем социального страхования было связано с созданием автономных фондов, в которых накапливались страховые взносы и которые обеспечивали выплаты соответствующих страховых возмещений. Обычно такие фонды образовывались отдельно для каждого вида (отрасли) страхования и расходовались в соответствии с принципами функционирования этих видов, которые имели свою специфику. При краткосрочном страховании это означало ежегодное балансирование доходов и расходов, а при долгосрочном (пенсионном) — накопление резервов на покрытие будущего роста расходов.

В настоящее время в большинстве западных стран аккумулярование средств страховых фондов базируется на принципе распределения, в соответствии с которым поступившие в данном году отчисления (как и государственные субсидии) расходуются на выплату в том же году пенсий и пособий всем нуждающимся в них, тем самым они также защищаются от инфляции.

По нашему мнению, при таком принципе финансирования, особенно в странах, где удельный вес обязательных отчислений от заработной платы преобладает в поступлениях средств в страховые фонды, объем имеющихся в их распоряжении ресурсов непосредственно зависит от уровней занятости и заработной платы, типов их изменения, а также соотношения между работающим населением и пенсионерами.

Таким образом, серьезные различия между странами существуют в видах, условиях получения и размерах страховых выплат по безработице, пенсиям по старости, семейных пособий и т.д. Семейные пособия, в основном на детей, выплачиваются практически во всех странах, но критерии их предоставления неодинаковы, поскольку они сформировались в разных условиях и во многом под влиянием неблагоприятных условий демографических факторов (прежде всего во Франции и Бельгии). В ФРГ и Италии учитываются общие семейные доходы, возраст и число детей и предоставляется помощь школьникам. Во Франции пособия в целом выше и они значительно увеличиваются, начиная с третьего ребенка, причем в семейные пособия входит также помощь на оплату жилья. В Великобритании, Ирландии, Италии, Дании и Португалии размер пособий зависит от числа детей и их возраста. Насколько велики различия в размере пособий, можно видеть из следующих данных: на второго ребенка в Испании платят всего лишь 13 франц. франков в месяц, в Португалии — 45, в ФРГ — 210-300, в Великобритании — 320, во Франции и Бельгии — 550-700 франц. франков.

Не менее, если не более серьезные различия существуют в условиях получения пособия по безработице, продолжительности трудового и страхового стажа, при отсутствии которого многие молодые люди и женщины, начавшие трудовую деятельность и быстро потерявшие работу, равно как и временные работники, домашняя прислуга, лица, занятые на семейных предприятиях, и ряд других категорий, оказываются лишенными этих пособий. Например, в ФРГ трудовой стаж продолжительностью не менее 360 дней, а страховой — не менее 3 лет, в Бельгии — трудо-

вой стаж варьируется от 75 до 600 дней (в зависимости от возраста), в Италии страховой стаж — 2 года, в Великобритании и Ирландии необходимо уплатить определенную сумму страховых взносов.

Таким образом, финансовые вопросы обеспечения систем социального страхования в значительной степени зависят от национальных особенностей и развитости систем социальной защиты, что следует учитывать при формировании системы социального страхования в отечественной практике.
