Шевченко Татьяна Николаевна. Государственные социальные внебюджетные средства (Формирование и использование в рыночной экономике) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 1998 186 c. РГБ ОД, 61:98-8/1216-5

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Социально-экономическое содержание государственных социальных внебюджетных фондов в рыночной экономике 15

1.1 Сущность государственных социальных внебюджетных фондов 15

1.2. Роль государственных социальных внебюджетных фондов в социальной политике России 37

Глава II. Государственные социальные внебюджетные фонды в рыночной экономике: механизмы функционирования 64

2.1. Фонд социального страхования: границы и возможности социальной защиты 64

2.2. Пенсионный фонд Российской Федерации: реализация социальной обеспеченности 8 6

2.3. Фонды обязательного медицинского страхования: социальная гарантия государства 102

2.4. Фонд занятости населения: повышение эффективности использования 127

Заключение 145

Список использованной литературы 156

Приложения 167

**Введение к работе**

Актуальность темы.

В сложном процессе рыночного реформирования современного российского общества важное и относительно самостоятельное место занимает реформа социальной сферы и качественного обновления системы социальных гарантий, социальной защиты и социальной обеспеченности. Это объясняется тем, что основные цели реформирования социальной системы в России совпадают и подчиняются глобальным тенденциям становления современной модели социальной защиты, социальной обеспеченности, социальных гарантий и затрагивают в той или иной мере все страны. Поэтому этот процесс приобретает определенную специфику, связанную со становлением рыночных отношений в условиях спада производства, обострения социально-экономических противоречий и усиления социальной напряженности в обществе.

Исследуемая тема актуальна потому, что экономический анализ государственных социальных внебюджетных фондов является необходимым шагом в создании целостной концепции становления и развития социальной защиты населения. Исходным моментом исследования выбрано рассмотрение процессов формирования и использования государственных социальных внебюджетных фондов, то есть той совокупности экономических отношений, которые только складываются в России в условиях рынка .

Анализ проблем формирования и использования государственных социальных внебюджетных фондов дает возможность оце

нить их роль в формировании финансовых ресурсов государства в целях удовлетворения специфических потребностей - социальной защиты населения. Для этого в работе государственные социальные внебюджетные фонды рассматриваются автором как звено финансовой системы РФ, анализируется структура, функции и принципы их организации. Без понимания специфики этих фондов в рыночной среде невозможно построить эффективную систему социальной защиты в РФ. Внимание государства к социальным аспектам реформы, введение в систему регулирования социальных индикаторов, четко выраженных критических значений: уровень бедности и безработицы; величина минимальной заработной платы и прожиточный минимум, соотношения между ними, должны носить нормативный характер и неуклонно соблюдаться при формировании и использовании государственных социальных внебюджетных фондов.

Степень разработанности темы.

Исследуемая тема не получила пока должной разработки в отечественной литературе. Отдельные вопросы государственного социального страхования и обеспечения рассматривались в условиях плановой экономики. В тех условиях разработке проблем социальной защиты населения много внимания уделялось в работах таких отечественных ученых как Пастухов И. С, Ржа-ницына Л.С, Хабиби Р.И и других. Во многих работах современных российских исследователей проблеме формирования и использования государственных социальных внебюджетных фондов уделено много внимания прежде всего с позиций системного подхода рассмотрения отдельных аспектов их сущности, а также места и роли в системе социальных гарантий населения. Среди авторов таких работ особенно следует назвать Дадаше

ва A.3., Ройка В.Д., Родионову В.М., Черник Д.Г. и других. В зарубежной экономической литературе методологические подходы к анализу проблем формирования социальной защиты населения, социального обеспечения и гарантий изложены в работах Я. Корнай, В. Ойкена, Л. Эрхара и других, где даны положения о ценностях социального страхования и высокой эффективности его функционирования. Социальную защиту, гарантии, социальное обеспечение эти ученые трактовали как категории, выражающие наиболее существенное в общественных отношениях .

Зарубежные исследования проблем социальной политики государства основываются на подходах неоклассической экономической теории. Серьезный вклад в исследование системы как потребительского и общественного блага с позиции теории предельной полезности и теории человеческого капитала внесли К.Р.Макконнелл, Х.Ламперт. В их работах дается оценка экономической эффективности финансирования социальной защиты и гарантий путем сопоставления затрат индивида с его будущими доходами и изменениями социального положения в обществе .

В современной отечественной экономической науке отдельные проблемы государственных социальных внебюджетных фондов рассматриваются через призму государственных социальных гарантий и процессов потребления в рамках общественного воспроизводства. Научный анализ внебюджетных фондов в условиях рыночной экономики нашел свое отражение в работах Бузгалина А.В., Ковалевой A.M., Радаева В.В.и других.

Однако острота дальнейшей научной разработки проблемы государственных социальных внебюджетных фондов остается.

Пока нет четкого понятия этих фондов с точки зрения определения их как системы экономических отношений государства с участниками общественного воспроизводства в процессах перераспределения финансовых ресурсов.

Нерешенность ряда теоретических и практических проблем социальных гарантий, социальной защиты и социальной обеспеченности в системе рыночных отношений и их общественная значимость определили актуальность настоящего исследования.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе обобщения практики и углубления теоретических положений сущности и функций государственных социальных внебюджетных фондов определить наиболее перспективные направления их функционирования. Для достижения поставленной цели потребовалось :

- углубить представление о сущности и назначении государственных социальных внебюджетных фондов в условиях формирующейся рыночной среды;

- определить их место и роль в финансовой системе России;

- рассмотреть действующий механизм функционирования этих фондов, вскрыть недостатки этого механизма и причины низкой эффективности, не всегда связанные с величиной финансовых ресурсов;

- сформулировать методические рекомендации по улучшению формирования фондов, их активизации в системе экономических отношений;

- дать конкретные предложения по расчетам страховых платежей и взносов по существу отдельных фондов.

Предметом исследования являются экономические отношения, выражающиеся через государственные социальные внебюджетные фонды по поводу их формирования, распределения и использования как части стоимости общественного продукта между работниками и населением, с одной стороны, и государством - с другой.

Объектом исследования являются государственные социальные внебюджетные фонды РФ, механизм их функционирования.

Теоретико-методологической базой исследования послужил диалектический метод познания, положения диалектической логики и системный подход. В процессе работы использовались такие общенаучные методы и приемы как научная абстракция, моделирование, анализ и синтез, методы группировки, сравнения и др.

Информационной базой послужили материалы Госкомстата России, Саратовского областного комитета статистики, Управления занятости населения области, областного отделения Пенсионного фонда РФ, отделения Фонда социального страхования, Территориального фонда обязательного медицинского страхования Саратовской области.

Научная новизна результатов исследования.

В представленной диссертации наиболее важные научные результаты заключаются в следующем:

- научно доказано, что развитие системы государственных социальных внебюджетных фондов выступает необходимой базой укрепления социальных гарантий, защиты и обеспеченности в период реформирования экономики России;

- обобщен исторический опыт развития финансирования конкретных социальных потребностей общегосударственного значения в России;

- на основе выяснения сущностного содержания государственных социальных внебюджетных фондов как экономической категории, раскрыты функции этих фондов (фискальной, регулирующей, перераспределительной, контрольной, функций социальных гарантий, защиты и обеспеченности) и механизм их реализации в условиях становления рыночной среды;

- на основе анализа вскрыты противоречия системы государственных социальных внебюджетных фондов и определены перспективы их разрешения в рамках функционирования государственной финансовой системы, дана критическая оценка финансового обеспечения этого процесса;

- доказано, что платежи в эти фонды приближены к налоговым платежам, что от классических налогов их отличает ряд признаков и прежде всего - целевой характер направления и использования этих платежей в целях социальных гарантий, социальной защиты и социальной обеспеченности граждан;

- предложенная автором методика расчетов тарифов страховых взносов в условиях формирования социально-ориентированного рыночного хозяйства в России позволяет решать проблемы дифференциации тарифов страховых взносов.

Положения, выносимые на защиту:

1.Формирование и использование государственных социальных внебюджетных фондов РФ осуществляется в контексте реформирования социального страхования и является результатом разрешения противоречий, сложившихся в системе социальных гарантий, защиты и обеспеченности населения. Поэтому одним

из исходных положений диссертационного исследования явилось определение сущности государственных социальных внебюджетных фондов, выделение их функций и методики оценки тарифов страховых взносов.

Ввиду новизны, сложности и многоаспектности проблемы функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в условиях рыночных отношений важно было раскрыть понятие государственных социальных и внебюджетных фондов, их природу, определить место этих фондов в социальной политике государства на основе классификации их признаков в финансовой системе России.

Государственные социальные внебюджетные фонды в условиях формирования рыночных отношений можно рассмотреть:

во-первых, как объективную экономическую категорию, представляющую систему денежных отношений, выражающих перераспределение части стоимости совокупного общественного продукта в целях обеспечения социальных потребностей общества. Кроме того, они выполняют специфическое общественное назначение, определяемое движением потребительских благ: распределением по труду и присвоением общественных фондов потребления;

во-вторых, как важнейший и основной финансовый регулятор - инструмент социальной политики, обеспечивающий целенаправленное воздействие на социально-экономические процессы в обществе. Через государственные социальные внебюджетные фонды государство не только решает проблемы социальной обеспеченности и социальной защиты, но и воздействует на смягчение противоречий, возникающих в обществе в связи с реформированием экономической системы. Проведенный автором

анализ показал, что экономика, основанная на рыночных отношениях, не может успешно функционировать, если она не служит своему назначению - удовлетворению потребностей человека, росту доходов населения и его благосостояния. Сохранение прямого государственного регулирования, особенно социальной сферы, помогает населению адаптироваться к условиям рыночной экономики и прежде всего через обеспечение льгот малоимущим гражданам.

Необходимость возрастания социальной и экономической роли государства в современных условиях связана с реформированием основных принципов его социальной политики, повышением благосостояния и трудовой активности населения при сохранении и укреплении социальных гарантий.

Изучение методов взимания страховых взносов с плательщиков в процессе формирования государственных социальных внебюджетных фондов позволяет отметить их двойственный характер. С одной стороны, государство определяет нормативы обязательных страховых взносов, с другой - аккумулирует и распределяет средства этих фондов вне государственного бюджета .

2. Выдвинуто положение, что структурно - государственное социальное страхование является формой реализации экономических интересов населения в целях финансирования социально - приоритетных направлений государственной политики в условиях реформирования экономики Российской Федерации.

3. Системы обязательного социального страхования, сформированные в процессе длительного их развития в странах с рыночной экономикой, позволяют строить отношения между трудящимися, работодателями и государством в сфере страхования

на основе соизмерения, с одной стороны, социальных рисков, а с другой, компенсации и минимизации этих рисков в форме сумм пособий, пенсий, других социальных выплат.

С этих позиций государственные социальные внебюджетные фонды служат инструментом финансового регулирования и решения важных социальных вопросов - занятости населения, здравоохранения, пенсионного обеспечения, отдыха, лечения, содержания нетрудоспособных, т.е. способствуют смягчению противоречий, возникающих в условиях рыночной экономики.

С помощью государственных социальных внебюджетных фондов создаются благоприятные экономические условия для создания равных стартовых условий для подрастающего поколения, успешного функционирования рабочей силы, социальных гарантий и социальной защиты нетрудоспособного населения, социальной обеспеченности неработающих граждан - пенсионеров, безработных. В своей деятельности государство опирается на правовые, экономические, организационные, административные методы регулирования рыночного хозяйства в системе социальной защиты населения. Исследование процессов функционирования государственных социальных внебюджетных фондов в условиях рыночных отношений свидетельствует о том, что они являются механизмом социальной защиты, социальных гарантий и социальной обеспеченности.

Решение задачи социальной защиты населения наиболее наглядно проявляется в функционировании Фонда социального страхования РФ, в то время как деятельность Пенсионного фонда РФ наиболее полно реализует функции социальной обеспеченности пенсионеров. При этом социальные гарантии населению предоставляются через механизм функционирования фон

дов обязательного медицинского страхования РФ. Анализ функционирования этих фондов показывает, что реализация функций социальной защиты, социальной обеспеченности и социальной гарантии взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Анализ практической работы диссертанта показал, что действующая система государственных социальных внебюджетных фондов нуждается в дальнейшем совершенствовании и реформировании. Эта система, по мнению автора, способствует сдерживанию развития общественного производства, не обеспечивает в необходимой степени социальной защиты населения.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Выполненное диссертационное исследование содержит решение задачи разработки направлений совершенствования процессов формирования и использования государственных социальных внебюджетных фондов в Российской Федерации. Основные идеи диссертации, ее выводы и рекомендации формулируются с учетом возможностей их практической реализации на основе анализа деятельности государственных социальных внебюджетных фондов. Важным результатом исследования является возможность его практического применения.

Выдвигаемые в диссертации теоретические и практические положения о сущности государственных социальных внебюджетных фондов, их месте и функциях могут использоваться научными и практическими работниками при определении основ социальных гарантий, защиты и обеспеченности населения РФ, в преподавании курса «Финансы», а также различных специальных дисциплин.

Практическую значимость имеют конкретные рекомендации, направленные на совершенствование страховой защиты граждан

в условиях обязательного государственного социального страхования.

При рассмотрении влияния на процессы формирования и использования государственных социальных внебюджетных фондов разнообразных факторов макро- и микроэкономического характера предлагается совокупная система оценки обязательных страховых платежей, имеющая практическое значение.

Разработанная модель формирования и использования государственных социальных внебюджетных фондов представляет практический интерес для функционирования этих фондов и может быть использована при решении как текущих, так и стратегических задач.

Апробация исследования.

Отдельные рекомендации автора по формированию и использованию средств государственных социальных внебюджетных фондов нашли свое применение в практической деятельности Территориального фонда обязательного медицинского страхования Саратовской области.

Наиболее существенные положения и результаты исследования отражены в четырех публикациях автора общим объемом 4,7 п.л. Ряд положений, выдвинутых в диссертации, доложены на научно-практических конференциях, проходивших в Саратовской государственной экономической академии и государственной налоговой инспекции по Саратовской области в 1996г.

Выполненные научные разработки используются в учебном процессе кафедрой «Финансов» и «Политэкономии» Саратовской государственной экономической академии при изучении соответствующих дисциплин.

Цели и задачи исследования определили структуру работы,

которая состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы, приложений с представленными схемами и таблицами в них (2 таблицы, 1 схема, 20 приложений).

## Сущность государственных социальных внебюджетных фондов

Социальная политика, реализуемая через финансовый механизм государства, несомненно, должна соответствовать интересам широких слоев населения и быть направленной на создание мотиваций к труду и заинтересованности в необходимых преобразованиях. Как известно, в условиях рыночной экономики влияние государства на уровень доходов граждан проявляется опосредованно, поэтому экономическая политика должна создавать условия для повышения их благосостояния через содействие высокой экономической активности и обеспечение высокой занятости населения. Оно обязано помогать населению адаптироваться в новой экономической сфере. Это должно выражаться, в частности, в бесплатной профессиональной переподготовке, информационной помощи в поисках работы, льготах малообеспеченным гражданам, организации оплачиваемых общественных работ и др.

Становление рыночных отношений в социальной сфере включает, прежде всего, формирование рынка услуг нематериального характера: здравоохранения, отдыха, образования, культуры и др. Эти услуги, как известно, удовлетворяют специфические потребности личности, связанные с интеллектуальным и физическим развитием человека, приобретением определенной профессии или квалификации. В экономическом смысле подобного рода потребление можно трактовать как качественное совершенствование рабочей силы.

Сокращение бюджетных ассигнований в социальную сферу, вызванное дефицитом государственного бюджета, резкое сокращение возможностей граждан, особенно молодежи и женщин в трудоустройстве, снижение доходов социально уязвимых групп трудящихся (пенсионеров, инвалидов) вызвало необходимость проведения реформ социального страхования, обеспечения и социальных гарантий. Вместе с тем следует отметить, что потребности общества в увеличении расходов на социальные цели огромны, а реальные возможности, которыми располагает государство для удовлетворения этих потребностей, ограничены. Поэтому возникает проблема финансирования социальной сферы, то есть проблема сбалансированности потребностей и возможностей.

При этом чрезвычайно важно подчеркнуть, что, несмотря на качественное изменение характера социально-трудовых отношений, регулирование их осталось в основе своей прежним. Возникли лишь отдельные элементы нового, адекватного рыночной экономике механизма, в частности, появились службы занятости, миграции, государственные и негосударственные фонды социального страхования и др. Тем не менее, система регулирования социально-трудовых отношений в негосударственном секторе экономики практически отсутствует. Медленно идет формирование правовой базы социально-трудовых отношений внутри России. Ею не ратифицированы многие конвенции и рекомендации Международной организации труда.

Причины такой ситуации состоят в том, что, во-первых, социальная сфера сама по себе инерционна, во-вторых, социально-трудовые отношения касаются всех граждан и резкие преобразования здесь невозможны, так как они влекут за собой непредсказуемую реакцию общества. Принимая во внимание эти обстоятельства, Россия сохраняет прежнюю основу социального механизма. Понятно, что основной причиной медленного реформирования социально-трудовых отношений является усиление глубокого кризиса в экономике, приведшего к сокращению производства и соответственно резким ограничениям финансовых возможностей развития социальной сферы. Социальная политика государства при этом сводится (и не может не сводиться) к единовременным акциям, к «латанию дыр» в социальной сфере. Консервация старого механизма выступает фактором поддержания известной стабильности в этой сфере. Однако этот фактор чаще всего не срабатывает, а главное - не имеет перспектив в условиях рынка. Данное обстоятельство во многом определяет необходимость реформирования сложившегося механизма социально-трудовых отношений в условиях продолжающегося кризиса.

## Роль государственных социальных внебюджетных фондов в социальной политике России

В течение 1991-1994гг. в России сформировалась модель функционирования государственных социальных внебюджетных фондов, во многом копирующая западный порядок. Тем самым создались первичные условия приближения общепринятых форм современного рыночного хозяйства к западным государствам.

Формирование новых механизмов социальной политики государства позволяет сделать вывод, что отечественная экономика уже приобрела больше рыночных признаков. Базовые категории рыночного механизма воспроизводства получили практическое воплощение, дальнейшее развитие и совершенствование.

Поиск источников финансирования для сохранения системы гарантий, социальной защищенности и обеспеченности потребовал принятия решения о финансовой модели относительно свободной и независимой от хронического дефицита бюджетных средств. Кроме того, важно принять во внимание и следующие факторы: изменение функций государственного бюджета, сужение сферы безвозвратного бюджетного финансирования народного хозяйства; введение налога на прибыль, в связи с чем, многочисленные министерства и ведомства потеряли возможности и источники своих централизованных отраслевых фондов; наличие группы республик и предприятий, нуждающихся в перераспределении финансовых ресурсов; потребность централизованного финансирования социальной политики государства. Выбор был сделан в пользу введения страховой системы социальной защиты населения, создающей более устойчивые источники финансирования расходов государства по пенсионному обеспечению, социальному страхованию, здравоохранению, занятости населения. За счет этих источников формируются государственные социальные страховые фонды, основанные на принципе общественной солидарности, что связано с усилением необходимости вложений финансовых ресурсов социальной направленности. Успехи в социальной политике в основном определяются финансовой стабильностью. При этом государство решает задачи, связанные с определением оптимального объема производства общественных благ и становлением рационального метода взимания налогов, платежей и взносов.

Для удовлетворения общественных потребностей требуется нести соответствующие издержки, которые возмещаются как из бюджетных средств, так и государственных социальных внебюджетных фондов, формируемых за счет обязательных взносов и платежей. Таким образом, социальная политика находит выражение в финансовой стратегии через создание системы государственных социальных внебюджетных фондов. Она направлена на достижение эффективной мобилизации финансовых ресурсов, их перераспределении и использовании в рамках единой экономической системы с целью обеспечения реализации социальных программ, социальной защиты граждан в обеспечении пенсиями и пособиями пенсионеров, защите граждан в условиях безработицы, выплате пособий по временной нетрудоспособности, лечении и отдыхе, бесплатном медицинском обслуживании граждан. Несмотря на множественность фондов и достаточно высокие ставки страхового взноса, система фондов сегодня не обеспечивает в полной мере потребности финансирования социальных затрат государства. Поскольку основная часть доходов этих фондов формируется за счет обязательных взносов, то при анализе этих фондов и их функционировании речь должна идти, прежде всего, об обязательности этих взносов.

## Фонд социального страхования: границы и возможности социальной защиты

Переход страны к рыночным отношениям вызвал необходимость реформирования существующей модели социального страхования. Являясь одним из базовых институтов социальной защиты населения, социальное страхование решает задачи по поддержанию материального благосостояния трудящихся и их семей. Через систему социального страхования производятся выплаты пособий по болезни, трудовому увечью и профессиональному заболеванию; пособий по беременности и родам; пенсий по инвалидности, в случае потери кормильца; пенсий по старости; пособий по безработице, пособий на погребения, компенсаций стоимости путевок для лечения и отдыха.

Социальное страхование определяется как система правовых, экономических и организационных мер по компенсации и минимизации отдельных видов социальных рисков. По своему содержанию социальное страхование включает не только денежные выплаты, но и оплату услуг по лечению, реабилитации и профилактике. Следует отметить, что страховые затраты взаимосвязаны с издержками по воспроизводству рабочей силы и, таким образом, оказывают влияние на соотношение между потреблением и накоплением национального дохода.

Система социального страхования решает задачи, связанные с сохранением и восстановлением здоровья трудящихся, профилактической профессиональной заболеваемости и производственного травматизма, то есть реализует экономические интересы граждан. Одна часть средств социального страхования охватывает в основном занятое население, другая часть предусматривает услуги и выплаты, предоставляемые в рамках социальной помощи. В совокупности эти две части обеспечивают воспроизводство рабочей силы, его трудового потенциала. Перераспределение финансовых средств происходит между плательщиками взносов и получателями пособий. Следует отметить взаимосвязь заработной платы, взносов и ослабленность этой зависимости при выплатах из Фонда социального страхования, перераспределение по возрасту между пожилыми и молодыми работниками.

Эволюция социального страхования имеет длительный период. Возникнув за два тысячелетия до нашей эры, страхование прошло длительный путь развития от страховой взаимопомощи римских профессиональных союзов и коллегий средневекового гильдийского страхования уставного типа до акционерных страховых обществ и управляемых пенсионных сберегательных касс и товариществ по обязательному и добровольному страхованию, регулируемому законодательством.

История развития системы социального страхования в России осуществлялась одновременно с развитием подобных систем в Австрии, Германии, Франции и других странах. Первый, начальный этап, относится к 80-м годам XIX века, который продлился до революции 1917 года. В 1901 году основные принципы социальной защиты нашли свое отражение в Законе

"Временное правило о пенсиях рабочим казенных горных заводов и рудников, утративших трудоспособность на заводских рудничных работах". В 1903 году законодательно закрепляется право на компенсацию потерявшим кормильца в семьях, за увечья и смерть в промышленных заведениях. В 1912 году третьей Государственной Думой принимается ряд законов, заложивших основы социального страхования в России: "Об утверждении Совета по делам страхования рабочих"; "Об утверждении присутствий по делам страхования рабочих"; "Об обеспечении рабочих на случай болезни"; "О страховании рабочих от несчастных случаев на производстве". Следует отметить, что основными рабочими органами в губерниях и промышленных городах были больничные кассы и страховые товарищества, где основную роль в управлении делами осуществлялись совместно с рабочими и работодателями. Этот этап развития социального страхования в России характеризуется передовой и достаточно емкой системой обязательного социального страхования.