Роккель Александр Иванович. Формирование и развитие системы финансового обеспечения социальной защиты в России : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Самара, 2005 164 c. РГБ ОД, 61:05-8/1826

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Теоретические основы финансового обеспечения государственной социальной защиты населения в России 11

1.1. Понятие и институты системы финансового обеспечения социальной защиты

1.2. Зарубежный опыт финансового обеспечения социальной защиты 41

1.3. Финансовые ресурсы в сфере социальной защиты 55

Глава 2. Организация и перспективы развития системы финансового обеспечения социальной защиты населения в России 64

2.1. Основы функционирования Пенсионного фонда Российской Федерации 64

2.2. Финансовые потоки социальных внебюджетных фондов

и их эффективность 85

2.3. Приоритеты реформирования системы финансового

обеспечения социальной защиты и механизмы

их реализации 105

Заключение 140

Библиографический список 151

Приложения 165

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования и степень разработанности проблемы. В условиях экономического и социального реформирования в России возникла необходимость пересмотра традиционных, во многом устаревших, представлений о деятельности социальных институтов. Особенно это касается системы финансового обеспечения сферы социальной защиты населения.

Социальная сфера является общечеловеческой ценностью. Она призвана поддерживать воспроизводство и обеспечивать нормальные условия жизнедеятельности основного богатства общества - человека. Государство же должно делать все возможное, чтобы жизнь человека была достойной. Исключительно важное место в решении этой первостепенной задачи отводится системе финансового обеспечения социальной защиты населения - пенсионного, медицинского и социального обеспечения и страхования, а также прочим формам социальной защиты. Отсутствие стабильной, достаточной финансовой базы и справедливой системы распределения пенсионных и других социальных выплат и благ, финансирование социальной сферы по остаточному принципу превращают само понятие социальной защиты в лозунг и не позволяют населению в полной мере реализовать свои конституционные социальные права. Вышесказанное уже само по себе выдвигает тему диссертационного исследования в число наиболее актуальных и перспективных.

Право на социальное обеспечение и страхование признается мировым сообществом одним из основных прав человека. Оно сопровождает каждого гражданина с момента рождения и до конца жизни. Признавая право человека на социальную защиту, Конституция России одновременно возлагает на государство обязанность финансового обеспечения реализации этого права. Согласно Конституции РФ каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случаях болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных случаях, установленных законом. Однако с момента объявления Российского государства и общества социально ориентированными (1993 г. - принятие Конституции РФ) до настоящего времени

остается неразрешенным противоречием между задекларированными правами гражданина и сложившейся системой их финансового обеспечения. Государству пока не удается в новых рыночных условиях создать адекватный целостный финансовый механизм, способный обеспечить достойный уровень социальной защиты населения, хотя бы приближенный к минимальным европейским стандартам. Так, в России пенсии и пособия в 12 и более раз меньше европейских (не считая негосударственных пенсионных выплат добровольного страхования) при равных или превышающих в 1,5 - 2 раза ценах на основные товары первой необходимости. Медицинского страхование и обслуживание вообще не поддаются сравнению.

Сказанное не означает, что правительство не обеспокоено этой проблемой, в последнее время сделано немало для того, чтобы повысить благосостояние наиболее социально не защищенных слоев населения - пенсионеров, инвалидов и др. Оно находится в поиске наиболее рациональных, с официальной точки зрения, решений социальных вопросов и путей развития социальных реформ. Однако ссылка на ограниченность финансовой базы (при богатейших природных и интеллектуальных ресурсах), на ухудшение демографической ситуации (на одного пенсионера приходится меньше двух работающих), а порой простое нежелание кардинально перестроить действующую систему финансового обеспечения социальной защиты населения заставляют власть идти на принятие не всегда научно обоснованных и непопулярных мер и шагов в этой сфере (непоследовательность в реализации пенсионной реформы, несправедливая монетаризация социальных льгот, освобождение федерального бюджета от многих социальных расходов и др.). Поэтому важной задачей российской финансовой науки выступает разработка адекватных сложившимся условиям эффективных механизмов финансового обеспечения достойной социальной зашиты населения.

Столь актуальная тема исследования не могла остаться без внимания многих экономистов. Проблемами социальной политики и социальной защиты населения занимаются В.Н. Вьюницкий, М. Дмитриев, Е.В. Егорова, М.Ю. Зурабов, В. Иноземцев, А.А. Козлов, Н. Кульбовская, С. Мисихина, В.Д. Роик, Е.В. Тишин, С. Яно ва и др. Вопросы финансового обеспечения, развития финансовых институтов и

финансовой политики социальной защиты неоднократно поднимались в специальной литературе такими экономистами, как А.М. Бабич, СЮ. Водопьянов, СВ. Барулин, Т.М. Ковалева, Е.В. Коломин, Ю.В. Пешехонцев, А.Л. Линденбратен, Г.Б. Поляк, Л. Ржаницина, М.В. Романовский, А.К. Соловьев, В.Н. Сулейманова, Т.В. Чубарова, СВ. Шишкина, Е.Н. Шутяк, А.И. Щербаков и др.

Оценивая по достоинству научный вклад названных специалистов в разработку данной проблемы, следует обратить внимание на то, что исследованиями, как правило, охватывались лишь отдельные ее аспекты, а не вся система финансового обеспечения сферы социальной защиты населения, включающая в себя государственное и корпоративное, обязательное и добровольное, пенсионное, социальное и медицинское обеспечение и страхование, социальное льготирование и другие сопряженные с социальными вопросы.

Недостаточно исследованными остаются вопросы теоретического и методологического анализа системы финансового обеспечения социальной защиты и эффективности ее финансовых институтов. В свете последних и грядущих изменений в области государственной социальной политики и финансового регулирования в социальной сфере обостряется проблема научного осмысления и разработки приоритетов реформирования системы финансового обеспечения социальной защиты населения и эффективных механизмов их реализации на основе принципиально новых подходов.

Актуальность темы исследования и недостаточная степень разработанности проблемы определили цель, задачи и структуру диссертационной работы.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является построение эффективной системы финансового обеспечения социальной защиты населения путем разработки ее теоретических основ, методологических подходов к оценке эффективности финансовых институтов, приоритетов реформирования и действенных механизмов их реализации.

Для достижения цели в процессе исследования были поставлены и решены следующие задачи:

- раскрыть содержание понятия и институциональную структуру системы финансового обеспечения социальной защиты населения;

- оценить зарубежный опыт социальной защиты с позиции возможности применения его в России;

- раскрыть содержание, состав и структуру финансовых ресурсов в сфере социальной защиты;

- рассмотреть организационные основы функционирования Пенсионного фонда РФ;

- проанализировать эффективность системы и институтов финансового обеспечения социальной защиты;

- определить приоритеты реформирования и механизмы их реализации в области финансового обеспечения социальной защиты.

Область исследования. Исследование проведено в рамках подпункта 2.5 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования» специальности 08.00.10 -Финансы, денежное обращение и кредит Паспорта специальностей ВАК (экономические науки).

Предмет исследования. Предметом исследования выступают финансовые отношения, возникшие в процессе функционирования финансовых институтов социальной защиты населения и финансового обеспечения реализации гражданами своих социальных прав и гарантий.

Объект исследования. Объектом исследования являются действующая в России и зарубежные государственные и корпоративные системы финансового обеспечения социальной защиты населения и составляющие ее финансовые институты, а также деятельность субъектов финансовых отношений, возникающих в процессе реализации государственной финансовой политики в социальной сфере, включая социальную защиту граждан.

Теоретическая и методологическая база исследования. В основе диссертационного исследования лежат труды российских и зарубежных экономистов по

І теории финансов и финансового обеспечения социальной защиты населения, по

институциональной теории, теории и методологии социального, пенсионного и медицинского страхования и обеспечения, работы по организации и совершенствованию деятельности социальных внебюджетных фондов, финансовой политики реформирования в социальной сфере и по другим смежным финансовым проблемам. В диссертации использованы программные документы, законодательные и нормативные акты органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, имеющие отношение к организации, финансированию и реформированию сферы социальной защиты, ее финансовых институтов и финансового обеспечения.

При проведении исследования применялись методы системного подхода, группировки, обобщения, конкретно-статистического анализа и синтеза, функциональной классификации и другие общенаучные и специальные методы и подходы.

# Информационная база исследования. В работе использованы материалы Гос комстата РФ и Самарской области, Министерства экономики и Министерства финансов РФ, а также результаты и данные специальных экономических и социальных исследований, опубликованные в печати и полученные самим автором.

Научная новизна исследования. Научная новизна исследования в целом состоит в комплексной разработке эффективной системы финансового обеспечения социальной защиты населения на основе ее теоретического и методологического обоснования, формирования подходов к совершенствованию финансовых институтов, приоритетов реформирования и действенных механизмов финансового обеспечения социальной зашиты населения.

v Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования за ключаются в следующем:

- раскрыто содержание социальной защиты населения как управленческого понятия, представляющего собой совокупность правовых институтов, ор

ганизационных форм и методов обеспечения органами государственной власти и специальными организациями социальных прав и гарантий населения, закрепленных Конституцией и другими законодательными актами страны;

- сформулированы особенности и раскрыто содержание финансов сферы социальной защиты как системы денежных отношений, опосредующих процессы движения финансовых ресурсов, образования и использования на этой основе государственных и частнохозяйственных доходов в целях социальной защиты населения в результате приведения в действие специальных финансовых инструментов и механизмов;

- определена по элементам система финансового обеспечения социальной защиты в узком и широком ее понимании, а также раскрыто ее содержание как основанной на финансовых отношениях упорядоченной совокупности финансовых институтов, принципов организации, финансовых форм, методов (инструментов) и механизмов социальной защиты населения;

- определены приоритеты реформирования российской системы финансового обеспечения социальной защиты населения по направлениям: институциональная перестройка, уточнение функций и расходов Пенсионного фонда России (ПФР), создание надежной и достаточной доходной базы, построение справедливой пенсионной системы и системы социального льготирования;

- разработаны действенные механизмы построения эффективной системы финансового обеспечения социальной защиты, в частности: порядок перехода на прямой бюджетный и добровольно-страховой методы финансового обеспечения медицинской защиты; условия, подходы и источники формирования и исполнения бюджета сферы социальной защиты от расходов на основе государственных социальных стандартов; механизмы мобилизации дополнительных налоговых и неналоговых источников финансирования расходов на социальную защиту; механизмы развития рынка негосударственного добровольного пенсионного и медицинского страхования, включая государственные гарантии

личных страховых взносов населения и налоговое стимулирование негосударственных страховых пенсионных и медицинских фондов;

- обосновано и предложено заменить единый социальный налог двумя другими целевыми налоговыми платежами с организаций и индивидуальных предпринимателей для обеспечения стабильными доходными источниками социальные внебюджетные фонды на уровне, не ниже 2004 г.: страховые взносы на обязательное накопительное пенсионное страхование (НПВ) по ставке 11% к оплате труда; социальный налог (СН) по ставкам 6% для организаций и 4% для предпринимателей к валовой выручке (доходу); разработаны в форме проектов законодательных актов механизмы взимания обоих платежей по основным элементам налогообложения;

- разработана новая модель государственной пенсионной системы, в основе которой лежат следующие основные положения: деление пенсии на две части - базовую трудовую, гарантированную в полном объеме государством в размере 60 - 80 % средней оплаты труда по стране, и накопительную страховую, управляемую в соответствии с действующим пенсионным законодательством (охватывает все без исключения работающее население); целевые источники по базовой части - социальный налог, зачисляемый в ПФР, и дополнительные бюджетные источники, по накопительной части - накопительные пенсионные взносы в полном объеме и 2% общей ставки налога на доходы физических лиц;

- разработан приближенный к европейским стандартам рыночный страховой механизм социального льготирования, в основу которого положен принцип льготирования малоимущих граждан по уровню доходов на одного члена семьи.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке теоретических основ финансового обеспечения социальной защиты населения. Более конкретно: сформулирован понятийный аппарат, дано определение и раскрыто содержание понятий социальной защиты населения, финансов сферы социальной защиты и системы финансового обеспечения социальной защиты, система тизированы финансовые институты, финансовые ресурсы, доходы и расходы,

финансовые потоки в сфере социальной защиты. Предложены методологические подходы к оценке эффективности финансовых потоков социальных внебюджетных фондов и системы финансового обеспечения государственной социальной защиты в разрезе ее финансовых институтов.

Практическая значимость диссертации заключается в комплексной разработке для современной России эффективной системы финансового обеспечения социальной зашиты, включая механизмы реализации приоритетных направлений реформирования государственного и корпоративного (негосударственного), обязательного и добровольного пенсионного обеспечения и страхования, социального и медицинского страхования, социальной помощи и социального льготирования.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и рекомендации диссертационного исследования докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях по итогам НИР Самарской государственной экономической академии за 2002 и 2003 гг. (Самара, СГЭА, 2003, 2004 гг.), а также на «круглых столах» и совещаниях по реформированию социальной сферы и социальной политики Самарской области, организованных Губернской Думой и Администрацией Самарской области при участии СГЭА (Самара, 2003,2004 гг.)

Отдельные практические разработки автора, касающиеся механизмов системы финансового обеспечения социальной защиты населения в разрезе финансовых институтов, были использованы в качестве предложений министерству труда и социального развития Самарской области по реформированию социальной сферы и социальной политики. Основные теоретические положения диссертации используются в учебном процессе на кафедре финансов и кредита Самарской государственной экономической академии при преподавании дисциплин «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», «Внебюджетные фонды». Все вышеизложенное подтверждается справками о внедрении.

По теме диссертации опубликованы 12 научных трудов общим объемом 7,8 печ. л.

## Понятие и институты системы финансового обеспечения социальной защиты

Термин «социальная защита населения» используется не часто в экономической литературе. Обычно говорят о социальной поддержке, социальной политике, социальном страховании, социальных льготах. «Социальная защита населения» концентрирует в себе, объединяет все названные понятия в некую единообразную деятельность государства и предприятий (корпораций) в области обеспечения социальных прав и гарантий граждан.

Таким образом, сфера социальной защиты населения как определенное социально - экономическое и управленческое понятие представляет собой совокупность правовых институтов, организационных форм и методов обеспечения органами государственной власти и специальными организациями социальных прав и гарантий населения, закрепленных Конституцией РФ и другими законодательными актами страны.

Укрупненными правовыми институтами социальной защиты являются:

- социальное обеспечение (пенсионное, медицинское и др.);

- государственное социальное страхование (по временной потере трудоспособности, пенсионное, медицинское, по ряду других страховых случаев);

- государственное социальное льготирование в разрезе конкретных материальных преференций отдельным категориям граждан;

- государственная (муниципальная) социальная помощь;

- корпоративная (негосударственная) социальная защита (пенсионная, медицинская и др.).

Разнообразны формы и методы социальной защиты населения - это пенсии, пособия, социальные льготы в виде денежных компенсаций, бесплатно или частично оплачиваемых товаров и услуг и т.д. Специальными организациями, непосредственно осуществляющими реализацию социальных прав и гарантий населения, выступают федеральные и региональные социальные министерства и ведомства, государственные и негосударственные (корпоративные) организации пенсионного и медицинского обеспечения и страхования, и т.п.

Названные институты, формы и методы, соответствующие органы власти и специализированные организации будут подробно рассмотрены по видам, содержанию и элементам в данном и других параграфах работы.

Социальная защита граждан, законодательно установленная в соответствующих правовых актах, не в состоянии нормально функционировать и останется лишь на бумаге, если она не будет обеспечена соответствующей и достаточной финансовой базой (финансовыми ресурсами). Но прежде, чем перейти к рассмотрению последней, нужно определиться с самим понятием финансов сферы социальной защиты.

В понимании сущности финансов до сих пор нет единодушного мнения среди российских экономистов. Не вдаваясь в дискуссию по данному общетеоретическому вопросу, сразу определимся, что мы придерживаемся точки зрения СВ. Барулина и Т.М. Ковалевой1. Их позиция сводится к тому, что финансы опосредуют денежные отношения в процессе движения финансовых ресурсов в частноправовой и публично-правовой формах, образования и использования на этой основе частнохозяйственных и государственных (муниципальных) доходов в результате приведения в действие финансовых инструментов и механизмов.

## Зарубежный опыт финансового обеспечения социальной защиты

Большинство стран мира в настоящее время находятся в процессе осуществления социальных реформ или определяют возможности их реализации. Важнейшими факторами, влияющими на содержание необходимых реформ, являются: старение населения; глобализация рынков, приводящая к кардинальной переоценке социальных затрат и уровней заработной платы; новые технологии и сдвиги в организации труда; рост так называемого неформального сектора, который оставляет незащищенными группы экономически активного населения.

Анализируя зарубежный опыт, мы в первую очередь опирались на исследование мировых тенденций финансового обеспечения социальной защиты, проведенное Е.Н. Шутяк1.

Реформы осуществляются в целях установления более тесной связи между социальными гарантиями и фактическими социальными нуждами, поиска новых источников финансирования, предоставления большей индивидуальной ответственности в достижении материального самообеспечения граждан.

Расходы на социальное обеспечение во всем мире имеют тенденцию устойчивого роста. В 1960-е и 1970-е тт. в странах с развитой рыночной экономикой был отмечен резкий рост показателя общих расходов на социальные цели в ВВП, после чего в течение второй половины 1980-х и большей части 1990-х гг. положение стабилизировалось. В середине 1990-х гг. в странах ОЭСР расходы на социальное обеспечение достигли в среднем 18% (в европейских странах-членах ОЭСР - 25%). В бывших социалистических странах общие расходы на социальное обеспечение смогли удержаться на уровне в среднем 15-20% ВВП, но сам показатель ВВП снизился. В развивающемся мире в последние десятилетия расходы, как правило, росли, но следует учитывать, что прежний их уровень в ВВП примерно в 10 раз ниже, чем в развитых странах, и все еще остается ниже в 3-5 раз (см. табл. 1.4).

Социальное обеспечение: вопросы, задачи и перспективы // Материалы международной конференции труда, 8-9 сессии. - Женева, 2001. - С.60.

Существует распространенное мнение, что между социальными расходами и ВВП имеется простая взаимосвязь: по мере того как страны становятся богаче, они начинают расходовать больше средств на социальное обеспечение. Исследования Международной организации труда свидетельствуют о том, что это верно лишь частично. Они основаны на линейной двухмерной регрессии, а полученные результаты оказались весьма интересными1. Уровень выплат в рамках социальной защиты в ведущих промышленно развитых странах выше, чем в странах с более низким уровнем дохода. Страны с более высокими и более низкими уровнями дохода фактически образуют две группы на линии регрессии. Однако ни ту, ни другую группу нельзя назвать плотной, что свидетельствует о широком разбросе диапазона различий в уровнях расходов на социальное обеспечение между странами с одинаковым ВВП на душу населения, т.е. уровень социальных расходов (в % от ВВП) не зависит, по крайней мере исключительно, от уровня ВВП. Так, есть более бедные страны, выделяющие на расходы по социальному обеспечению такой же процент ВВП, как и более богатые страны.

## Основы функционирования Пенсионного фонда Российской Федерации

Наиболее крупным институтом и специальной организаций финансового обеспечения является Пенсионный фонд РФ (ПФР), поэтому остановимся на проблемах организации его деятельности отдельно. ПФР был образован 22 декабря 1990 г. Постановлением Верховного Совета РСФСР в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в России. 27 декабря 1991г. Постановлением Верховного Совета РФ было утверждено Положение о Пенсионном фонде РФ, которым ПФР и до настоящего времени руководствуется в своей деятельности. События этого периода являются первым этапом пенсионной реформы. Названный и последующие этапы пенсионного реформирования до 2012 г. наглядно представлены на рис. 2.1.

К 1995 г. ситуация характеризовалась низким размером выплачиваемых пенсий при достаточно высоком тарифе страховых взносов, уплачиваемых на цели пенсионного обеспечения. При исчислении размера пенсии заработная плата уже перестала играть сколько-нибудь заметную роль. Практически исчезла дифференциация пенсий, что было связано с искусственным ограничением размера пенсий тремя минимальными размерами пенсии. Меры по поэтапному осовремениванию прошлых заработков для исчисления пенсий, направленные на увеличение дифференциации их размеров, привели лишь к сокращению финансовых возможностей по повышению минимальных пенсий, что еще более усугубило ситуацию.

В августе 1995г. Постановлением Правительства РФ №790 была утверждена Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, которая определила общие тенденции дальнейшего реформирования государственного пенсионного страхования и очертила контуры будущей пенсионной системы.

Важнейшей задачей в соответствии с Концепцией является интеграция Российской Федерации в мировую систему хозяйства и переход к рыночной экономике, что потребует сближения пенсионного законодательства Российской Федерации с пенсионным законодательством других стран, и в первую очередь, европейских, которые, хотя и установили высокие стандарты в этой области, имеют весьма рациональные пенсионные системы, позволяющие национальным предприятиям оставаться конкурентоспособными. Усиливается тенденция процесса старения населения, что потребовало более четко определить круг лиц, нуждающихся в государственных гарантиях по пенсионному обеспечению. Наконец, снижение доли занятых, вообще, и занятых по найму, в частности, в общей численности трудоспособного населения обусловливает необходимость изменения форм пенсионного обеспечения и более тесной увязки уровня пенсий различных категорий пенсионеров с их вкладом в финансирование пенсионной системы или прошлым трудовым вкладом.

Невозможность в рамках пенсионного законодательства одновременно обеспечить повышение минимального уровня пенсионного обеспечения и социально справедливую дифференциацию пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада потребовала перехода к новому порядку исчисления размеров пенсий, который позволил бы решать эти проблемы. Одним из важнейших шагов по обеспечению более тесной увязки размера пенсии с трудовым вкладом работника явилось принятие Федерального закона № 113-ФЗ «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий». Указанный Закон предусматривал переход на принципиально новый механизм исчисления и увеличения государственных пенсий, основанный на определении индивидуального коэффициента для каждого пенсионера. Он предполагал гибкий порядок отказа от использования пенсионных льгот отдельными категориями пенсионеров по исчислению стажа, а также рационализацию выплаты пенсий в период работы.