Алексеева Юлия Владимировна. Финансирование системы социальной защиты населения в переходной российской экономике : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 1997 149 c. РГБ ОД, 61:98-8/15-9

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Общая характеристика системы социальной защиты населения и ее экономической основы

1.1. Понятие системы социальной защиты населения 7

1.2. Социальная помощь в системе социальной защиты населения: механизм реализации 19

1.3. Социальное страхование в системе социальной защиты населения; анализ и пути совершенствования 33

Глава 2. Финансовое обеспечение системы социальной защиты населения

2.1 Формирование финансовой системы социальной защиты населения 46

2.2. Внебюджетные фонды как один из основных источников

финансирования системы социальной защиты населения 61

2.3. Проблемы совершенствования финансового обеспечения

системы социальной защиты населения в переходной российской

экономике (на примере Республики Бурятия) 93

Заключение 114

Библиографический список использованной литературы 118

Приложения 128

**Введение к работе**

Переход российской экономики к рыночным отношениям с необходимостью поставил проблему социальной защиты населения, т.к. переходный период обуславливает появление объективных факторов возникновения безработицы, роста розничных цен, что ведет к ухудшению положения подавляющей части населения. Поэтому в новом аспекте возникает проблема обеспечения социальной защиты населения. Это требует научного обоснования практической разработки мер по предупреждению и значительному смягчению негативных явлений рыночной экономики. Это дает основание гипотезе о том, что обоснование и реализация таких мер носит экономически обусловленный характер: они вытекают из объективных экономических процессов и являются необходимым следствием их возникновения и развития.

В настоящее время разрушен целостный механизм системы социального обеспечения, действовавший в прошлом. На сегодняшний день практически нет методологических разработок по созданию системы социальной защиты в переходный к рыночным отношениям период. Возникает множество проблем по финансированию мероприятий, касающихся социальной защиты граждан.

Все эти обстоятельства поднимают проблему социальной защиты населения на качественно иной уровень и делают ее особенно актуальной. Назрела необходимость создания системы социальной защиты населения, адекватной рыночным отношениям. Особое значение приобретают вопросы поиска финансовой модели системы социальной защиты населения, т.к. начавшийся процесс перехода к новым формам хозяйствования вызвал уменьшение возможностей обеспечения и поддержания государством социальных гарантий.

Изменение принципов распределения общественного продукта лишило прежнюю систему социальных гарантий ее основного финансового источника -стабильного государственного бюджета. В современный период появились новые финансовые источники системы социальной защиты населения, кроме государственного бюджета. В связи с этим возникает проблема обоснования их формирования и рационального использования.

Основной составляющей успеха проведения экономических преобразований является эффективная система социальной защиты, т.к. именно

она является одной из форм проявления степени зрелости рыночных отношений в обществе.

Основной целью диссертационной работы является исследование механизма финансового обеспечения системы социальной защиты населения, создаваемого в переходных к рыночной экономике условиях, и разработка теоретических и практических предложений по его совершенствованию,

В соответствии с поставленной целью были определены следующие основные задачи:

- определить понятие системы социальной защиты населения,  
адекватного рыночным отношениям;

- выявить проблемы, возникающие в процессе финансирования системы  
социальной защиты населения;

проанализировать систему социального страхования в Российской Федерации и определить модель ее финансового обеспечения;

разработать механизм реализации системы социальной помощи населению в Российской Федерации;

исследовать процесс формирования финансовых ресурсов системы социальной защиты населения в переходный к рыночным отношениям период;

проанализировать деятельность внебюджетных фондов социального назначения как основного финансового источника социальной защиты населения в современный период.

Объектом исследования являются системы социальной защиты населения Российской Федерации и Республики Бурятия и их финансирование. Такой подход, на наш взгляд, позволяет определить как общие проблемы, возникающие при финансировании системы социальной защиты в целом, так и в определенном регионе, определить пути их решения.

Теоретическая основа и методы исследования.

Теоретической основой послужили работы в области диалектики познания, методы системного анализа. В процессе написания диссертационной работы использовались труды отечественных и зарубежных экономистов и социологов: И.В.Блауберга, Л.А.Дробозиной, О.Ланге, Дж.М.Кейнса, Т.В.Митьшной, А.Мюллер-Армака, Г.Б.Поляка, В.М.Родионовой, В.М.Рутгайзера, Б.В.Ракитского, Л.С.Ржанициной, В.С.Чехутовой и др.

При подготовке диссертации были учтены законы и нормативные акты по вопросам пенсионного обеспечения, занятости, социального и медицинского страхования. Были использованы отчетные данные Государственного комитета по статистике Российской Федерации и Республики Бурятия.

Научная новизна диссертации заключается в следующем:

- на основе приемов системного анализа определено понятие социальной  
защиты населения, как совокупность отношений между экономическими  
субъектами по поводу удовлетворения жизненно важных социальных  
потребностей населения с помощью использования различных средств и  
методов;

в зависимости от методов формирования финансовых ресурсов выявлены элементы системы социальной защиты населения: социальная помощь и социальное страхование;

выявлен и обоснован механизм реализации социальной помощи населению Российской Федерации, состоящий из взаимосвязанных между собой принципов, критериев, форм социальной помощи и финансовых ресурсов;

- разработана модель обязательного социального страхования, в которой  
финансовое обеспечение основано на трехканальном формировании  
финансовых ресурсов, когда большая часть нагрузки приходится на  
работодателя, а меньшая распределяется между работниками и государством;

обоснованы практические предложения по совершенствованию регионального бюджетного финансирования по социальной защите населения, в частности, предлагается изменить роль и место финансовых ресурсов местных бюджетов за счет максимально возможного привлечения внебюджетных источников;

определены первоочередные меры по финансовой стабилизации Пенсионного фонда РФ: во-первых, предлагаем увеличить участие самих страхователей в формировании Пенсионного фонда РФ путем введения страхования самозанятого населения, работников малых предприятий, предпринимателей, не образующих юридического лица и, во-вторых, увеличить размер обязательных страховых взносов из заработной платы работников тех отраслей народного хозяйства, которые занимают монопольное положение на рынке;

- предложен иной по сравнению со сложившимся порядок формирования и  
расходования страховых взносов в фонды занятости;

в целях ликвидации недостаточного финансирования Фонда обязательного медицинского страхования РФ обоснованы предложения по снижению объема медицинских услуг базовой программы обязательного медицинского страхования и по увеличению тарифа страховых взносов с работодателей.

Положения диссертации, выносимые на защиту:

- авторское обоснование понятия системы социальной защиты населения  
в современный период ;

аргументация положения того, что действующая система социальной защиты населения уже состоит из следующих элементов, составляющие ее финансовую сторону, которые выступают в виде социальной помощи и социального страхования;

доказательство необходимости трехканального формирования фондов обязательного социального страхования РФ;

- разработка механизма реализации социальной помощи населению.  
Практическая значимость диссертации.

Материалы диссертации могут найти применение при подготовке соответствующих тем лекций в курсе общей теории финансов.

Предлагаемые меры по совершенствованию деятельности внебюджетных фондов социального назначения могут быть приняты как методические рекомендации в процессе деятельности этих фондов и их отделений.

Разработанный механизм реализации социальной помощи населению может быть использован при создании системы социальной защиты населения в переходный к рыночным отношениям период.

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертационного исследования были изложены на научной конференции "Смирновские чтения" (Г.Москва, октябрь 1997г.). Результаты работы и практические рекомендации были использованы территориальным фондом обязательного медицинского страхования Республики Бурятия.

## Понятие системы социальной защиты населения

Социальная защита существовала на протяжении всей истории человечества, проходя через последовательно меняющиеся эпохи его развития.

В доиндустриальном обществе ее значение было невелико. Появление социальной защиты неразрывно связано с образованием класса наемных рабочих, полностью зависимых от регулярной выплаты заработной платы -единственного источника существования. Схема этапов развития системы социальной защиты населения в Западной Европе дана немецким исследователем Й.Альбером 1 (см.схему 1.1.1.). очень ограниченному кругу людей и прибегали к ним лишь в безвыходных ситуациях. В этот период государственная политика концентрировалась на проблеме сохранения общественного порядка, нежели на проблеме благосостояния индивида.

В конце XIX века концепция радикально изменилась. В ряде стран были приняты программы социального страхования, предприняты первые попытки решить проблемы нищеты тех или иных категорий населения. Так, в 1883-1889 г.г. канцлер Германии Отто фон Бисмарк учредил впервые в истории систему компенсации потери заработка вследствие болезни, трудового увечья, инвалидности, естественного износа рабочей силы в связи с достижением преклонного возраста посредством обязательного для всех рабочих промышленности социального страхования, которое финансировалось за счет взносов предпринимателей, рабочих, а также государственных субсидий.

Тем не менее эти программы социальной помощи носили избирательный характер; в центре внимания оставалась проблема сохранения общественного порядка. До первой мировой войны объем расходов по программам социальной помощи во всех западноевропейских странах был ниже 5% ВНП. 2

Новая историческая эпоха, начавшаяся после российской Октябрьской революции, потребовала от власть имущих поисков новых решений для недопущения революционного взрыва. Так, в большинстве западных стран началась решительная экспансия теории "государства благосостояния", основной целью которого было гарантирование всем гражданам экономической и социальной стабильности и построение высокоразвитой системы социальной защиты населения. Такой подход был обусловлен целым рядом объективных причин. Это прежде всего индустриальная революция, которая изменила облик современного общества и привела к появлению и расширению общественных потребностей, к росту материальной обеспеченности. Это политическая реакция на процесс модернизации, приняв форму усиливающихся требований социально-экономического равенства, реализация которой становится важнейшим условием утверждения социальной интеграции в обществе.

России было суждено пройти свой, особый путь развития, в целом, и создать свою систему социального обеспечения, в частности.

Итак, социальная защита имеет эволюционный процесс развития и проходит через все периоды развития общества. В своем движении она преобразовывалась из примитивных форм, достигая современных высокоразвитых.

Системы социальной защиты в каждой экономической модели имеют свои черты, специфические качества и закономерности. С изменением самой экономической системы происходят изменения и в системах социальной защиты населения, как одного из ее компонентов. Поэтому, в результате перехода России к рыночным отношениям подверглась изменениям существовавшая долгое время социалистическая система социального обеспечения.

В современных российских условиях социалистическая система социального обеспечения оказывается недееспособной, т.к. переходный этап -это особый самостоятельный со своей логикой и механизмом развития период. В связи с этим необходима совершенно другая система социальной защиты населения, которая может быть определена как механизм, призванный разрешать противоречия и социальные конфликты, вызванные разрушительными силами модернизации.

Возникает проблема построения теоретической модели системы социальной защиты населения, т.к. развитие рынка обуславливает ее новое понимание.

Созданию системы социальной защиты населения, по мнению автора, должна предшествовать разработка ее теоретической модели с помощью методов системного анализа.

Системный анализ позволит изучить ее как целое, состоящее из определенным образом организованных элементов и представляющих их взаимодействие, а также позволит дальше развить и конкретизировать целое, т.к. его свойства не сводятся к сумме свойств его частей. Использование системного анализа к социальной защите заключается в исследовании ее как организованной системы, в определении ее структуры, в изучении ее внутренних связей.

## Социальная помощь в системе социальной защиты населения: механизм реализации

В обществе всегда есть часть населения, которая нуждается в социальной помощи и для удовлетворения ее потребностей государству приходится заставлять других граждан, которые уже сами обеспечили себе жизненные блага, принять участие а обеспечении неимущей части общества этими благами. ;В промышленно развитых странах социальная помощь является институтом попечительства, вспомоществования. Главным источником финансирования государственных социальных программ является государственный бюджет. Эти программы предназначены для адресной поддержки наиболее уязвимым группам населения.

В российских условиях в социальной помощи нуждается практически все население. Поэтому представляется важным создание действенного механизма социальной помощи населению, который способствовал бы переходу к рыночным отношениям с наименьшими отрицательными социальными последствиями.

Ведь, главное, к чему надо готовиться и чего нельзя допустить, по нашему мнению, - это социального расслоения на очень бедных и очень богатых. Но этот процесс в России сейчас начинается; произошло резкое расслоение россиян по уровню доходов. Средний предпринимательский доход в 8-10 раз превысил среднюю заработную плату; в 30-40 раз - среднюю пенсию. Идет, если так можно сказать, процесс "вымывания" среднеобеспеченного населения. По душевым денежным доходам субъекты Федерации различаются сейчас примерно в 6 раз. В 1990 г. это соотношение не превышало 4.11

Именно с этого начинаются различные социальные взрывы и потрясения, поскольку в современных условиях уменьшенный объем общественных благ разделился уже между людьми совсем не так, как раньше, и исходя из совсем других принципов. Те, кто успел занять позиции в рыночных структурах ( а таких меньшинство), получил из этого значительно меньшего объема благ намного больше, чем имел ранее. И получил, исходя из новых принципов, вполне заслуженно. А доход большинства, особенно работников государственных предприятий, организаций и учреждений, упал непропорционально низко.

В промышленно развитых странах, например, социальное расслоение значительно большее, чем пока у нас, а столь крупных проблем нет. Это связано, во-первых, с тем, что достаточно высок нижний уровень и, во-вторых, каждый социальный слой уже давно занял в обществе свою (именно свою) нишу, к которой он привык и которую не очень стремится покинуть. Ведь вся борьба (профсоюзная, забастовочная и т.д.) идет не за то, чтобы перейти в другую социальную нишу, а за больший комфорт в своей. И только в ходе революции начинают рушиться привычные ниши, создаваться новые, и каждый человек в этой суматохе стремиться занять нишу получше. Причем в российском обществе изменение социальных ориентиров обостряется потерей гарантий, которые имел каждый. Ведь государство гарантировало каждому заработок, жилье, образование, здравоохранение и другие блага в размерах, соответствующих той или иной нише. Теперь все это превращается в проблему, которую каждый должен решать сам.

Вполне вероятно, что каждый индивид будет стремиться занять более комфортную нишу. И здесь важно четко сформировать механизм защиты от социально конфликтного перехода в эти ниши.

Прежде чем определить этот механизм думается, что будет целесообразно перечислить основные особенности современной российской экономики, с тем чтобы выявить, каковы же стартовые условия социальной защиты населения. Итак:

1. Супермонополизм. Он характеризуется не столько крупными размерами предприятий, сколько определенным стереотипом рыночного поведения: стремлением к удержанию высоких цен, сговору для проведения единой политики по "выколачиванию" дотаций, лимитов, льготных кредитов и налоговых льгот и т.п.

2. Милитаризованная производственная структура. Главная ее составляющая - военно-промышленный комплекс. Он являлся основным потребителем ресурсов, на его нужды работала вся экономика. В связи с этим отрасли и производства, ориентированные на человека, оказались оголенными и не способными к саморазвитию.

3. Система цен, не позволяющая реально оценивать эффективность экономических решений, определять приоритеты в мировом разделении труда, организовывать эквивалентный обмен и объективную систему стимулов, направлять научно-технический прогресс.

4. Отсутствие механизма экономической защиты ресурсного потенциала страны. В результате предприятия в своей хозяйственной деятельности ориентированы на максимальное вовлечение в производство ресурсов.а не на их рациональное использование. Во внешнеэкономической сфере это создает благоприятные условия для разбазаривания богатств России.

5. Низкий жизненный уровень народа, наличие большого числа бедных людей, нуждающихся в материальной поддержке.

6. Слабая социально-психологическая подготовка населения страны к серьезным социально-экономическим преобразованиям.

## Формирование финансовой системы социальной защиты населения

Реализация социальной защиты населения напрямую зависит от наличия финансовых ресурсов.

Не случайно внимание исследователей привлекают вопросы формирования и использования ресурсов, идущих на социальную защиту населения. В экономической литературе бывшего СССР вопросам анализа формирования и использования ресурсного потенциала страны на реализацию различных аспектов социальной политики государства значительное внимание уделяли Т.И.Заславская, В.Ф.Майер, Ю.В.Пешехонов, Г.Б.Поляк, В.М.Рутгайзер, С.С.Шаталин и многие другие.

Следует заметить, что процессы формирования, использования и распределения финансовых ресурсов составляют финансовую систему страны. С ее изменением происходят изменения и в финансовом обеспечении социальной защиты.

Так, например, если финансовая система бывшего СССР состояла из централизованных (госбюджет, средства местных бюджетов и др.) и децентрализованных {средств предприятий, организаций, колхозов и др.) ресурсов, то, естественно, финансирование системы социального обеспечения осуществлялось за счет всех вышеперечисленных источников.

Финансирование мероприятий по социальному обеспечению в бывшем СССР осуществлялось за счет средств государственного бюджета, бюджетного государственного социального страхования, централизованных фондов социального обеспечения и социального страхования колхозов (см. приложение 2).

Центральная роль в формировании финансовых средств принадлежала государственному бюджету, за счет которого осуществлялись расходы на социальные цели. Большая часть средств госбюджета на эти цели предусматривалась по бюджету государственного социального страхования и в виде дотации централизованному союзному фонду социального обеспечения колхозников. Формы участия госбюджета в образовании финансовых средств были различны. В одних случаях госбюджет являлся единственным источником средств социального обеспечения, в других за его счет покрывалась разница между суммами доходов и расходов целевых страховых взносов, в третьих -средства госбюджета в установленной сумме передавались автономному фонду социального обеспечения.

Затраты на социальное обеспечение и социальное страхование занимали значительный удельный вес расходов госбюджета и к концу 90-х г.г, составляли 37% .16

Бюджет государственного социального страхования, который включался в государственный бюджет в своей доходной и расходной частей, был самостоятельным. Это определялось характером его доходов, направлением средств в соответствии с целевым назначением - материальное обеспечение и обслуживание рабочих, служащих и членов их семей, а также системой управления государственной системой социального страхования через профсоюзы.

Бюджет государственного социального страхования составлялся ежегодно ВЦСПС и исполнялся органами профсоюзов. Он включал сметы по социальному страхованию местных профкомов, бюджетных районных, городских, областных, краевых и республиканских комитетов профсоюзов; бюджеты государственного социального страхования Советов профсоюзов, Сводный бюджет по государственному социальному страхованию объединял все средства социального страхования в целом по СССР, включая нижестоящие бюджеты.