

3.3. Финансовое обеспечение семейной политики

Вопрос о средствах финансирования социальной поддержки населения является также немаловажным при рассмотрении семейной политики. В этой работе данные о расходах на социальную защиту представлены согласно Европейской системе объединенной статистики по социальной защите (European System of Integrated Social Protection Statistics – ESSPROS).

Наряду с финансированием системы мер семейной политики необходимо рассмотреть и расходы на смежные области политики народонаселения. Это связано с тем, что в настоящее время наблюдается интеграция различных направлений демографической политики между собой. Так в работе представлена проблема старения и связанные с этим процессом изменения в социальной системе, в частности мерах, направленных на улучшение положение пожилых. Другой причиной, по которой в работе уделяется внимание другим направлениям социальной политики, является тот факт, что расходы на семейные выплаты входят в общую статью расходов на социальную защиту. Поэтому для выявления изменений в объеме и структуре общих расходов, необходимо знать и анализировать смежные с семейной политикой направления.

Согласно определению Организации экономического сотрудничества и развития (OECD)¹⁵, расходы на социальную защиту определены как «обеспечение общественными и частными учреждениями и организациями пособий и финансового содействия домохозяйств и индивидуумов для обеспечения поддержки в течение периода, когда обстоятельства неблагоприятно влияют на их благосостояние, при условии что пособия и финансовое содействие не является прямой платой за товары и услуги, а также не осуществляется индивидуально». Такие пособия могут предоставляться как в денежном выражении, так и натуральными выплатами товарами или услугами. При этом включаются только пособия,

¹⁵ OECD “Social Expenditure Statistics of OECD Member States - Provisional Version”, Labour Market and Social Policy Occasional Paper, No. 17., 1996, Paris.

осуществляемые учреждениями, трансферты между домохозяйствами – хоть они и носят социальный характер – не включаются.

В базе данных по социальным расходам (Social Expenditure database – SOCX) пособия определяются как «обеспечение поддержки, когда неблагоприятные обстоятельства затрагивают индивидуальное благосостояние («социальные риски») такие как выплаты по старости, пособия по болезни, пособия по безработице, программы по активизации рынка труда и др.»

Расходы на социальную защиту включают следующие направления: пособия, административные расходы и др. (например, выплата процентов банку). Дотации являются основной составляющей расходов. Социальные пособия – прямые денежные выплаты или «натуральное» пособие предоставляются в соответствии с системой социальной защиты домашним хозяйствам и индивидуумам для уменьшения их бремени от определенных рисков и для удовлетворения потребностей. Пособия классифицируются в соответствии с восемью функциями социальной защиты: 1. Болезнь и система охраны здоровья, 2. Нетрудоспособность, 3. Старость; 4. Потеря кормильца; 5. Семья и дети; 6. Безработица; 7. Жилье; 8. Социальные льготы. Налоговые льготы, а также расходы на образование не включаются.

Пособия по болезни и охране здоровья включают главным образом оплаченный отпуск по болезни, медицинское обслуживание и стоимость фармацевтических изделий. **Пособия по недееспособности** включают главным образом пенсии по инвалидности и стоимость товаров и услуг (помимо медицинского обслуживания) для недееспособного. **Пособия по старости** включают главным образом пенсии по возрасту и стоимость товаров и услуг (помимо медицинского обслуживания) для пожилого. **Пособия, выплачиваемые в случае потери кормильца**, включают доход для поддержки членов семьи в связи со смертью члена семейства. **Семейные/Детские пособия** включают средства в связи с беременностью,

рождением ребенка и уходом за ним для членов семейства (кроме затрат на здравоохранение). **Пособия по безработице** также включают профессиональное обучение, финансируемое общественными агентствами.

На систему социальной защиты в странах ЕС тратятся значительные денежные средства. В 1998 году расходы на социальную защиту в ЕС составили 27,7% от ВВП. Системы социальной защиты комбинируют элементы социального страхования (перераспределение между различными фазами жизненного цикла) с перераспределительными функциями (перераспределение между различными группами населения по размерам дохода). Имеются различия в структурах налоговых систем и систем пособий по странам ЕС.

Большинство населения в странах Европейского Союза живут в домохозяйствах, которые являются получателем хотя бы одного вида пособия¹⁶. В Греции, Италии и Испании этот показатель составляет 50-60 %, но в остальных странах доля людей в таких домохозяйствах – 80-95 %.

Социальные пособия сокращают долю людей, входящих в группу риска бедности, в пределах от 5-15% (Греция и Италии) до 70% (Финляндии). В среднем по ЕС этот показатель составляет 31%.

Различия в системах социальной защиты в странах Европейского Союза

Сумма расходов на социальную защиту в 1998 г. составила 5600 Экю на душу населения (в 1999 г. Экю было заменено на Евро). Принимая во внимание ценовые различия в странах, измерим расходы в пересчете на показатель паритета покупательной способности (PPS). В этом случае становится заметным, что расходы варьируют от 8 600 PPS на душу населения в Люксембурге и 7 100 PPS в Дании до 3 100 PPS на душу населения – в Греции и Португалии. В среднем по странам ЕС этот показатель составлял 5 500 PPS на душу населения.

¹⁶ European Community Household Panel 1997.

Таким образом, различия в расходах на социальную защиту в пересчете на PPS на душу населения, остаются значительными между странами ЕС. В официальных отчетах¹⁷ отмечается, что существует очень тесная связь между расходами на социальную защиту и величиной ВВП на душу населения. Необходимо, однако, помнить, что различия в расходах на социальную защиту не обязательно показывают реальные различия в степени охвата населения системой социальной защиты. Так, показатель валовых расходов может давать искаженную картину того, что происходит в реальности и может быть неточным показателем реального объема денежных потоков. Такие показатели не принимают во внимание суммы налогов или социальные расходы, которыми могут облагаться пособия. При этом они исключают так называемые «налоговые расходы», которые представляют собой налоговые льготы и скидки, представляя собой тем самым косвенную денежную поддержку.

В настоящее время данные о нетто-расходах пока недоступны. Но в 1995 г. Организация экономического сотрудничества и развития (OECD) провела исследования¹⁸ в ряде стран ЕС по оценке размеров налогов и социальных расходов, налагаемых на пособия, а также налоговых льгот.

Рассматривая эти данные, можно заметить, что происходит сглаживание различий между странами ЕС. Особого внимания заслуживают расходы в Швеции, сведенные к почти такому же уровню, что и в Германии, а также расходы в Дании и Нидерландах, ставящие эти страны после Великобритании и Бельгии.

Если в будущем будут использовать данные ECHP¹⁹ для оценки чистой стоимости пособий в пересчете в PPS на душу населения, то изменения затронут и ранжирование стран ЕС согласно расходам домохозяйств. В этом случае Бельгия и Финляндия окажутся странами с самыми большими

¹⁷ The Social Situation in the European Union, 2001: Section 2, стр. 50-54.

¹⁸ Willem Adema, Net social expenditure, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No.39, OECD, 1999.

¹⁹ Обследование the European Community Household Panel (ECHP проведено в 13 странах Европейского Союза).

статьями расходов на социальную защиту. Очевидно, что нужно внимательно относиться к классификации стран относительно уровня их расходов на социальную защиту и быть еще более осторожными при оценке влияния суммы расходов на социальную защиту каждого отдельного человека на экономику в целом.

Однако, пока данные о нетто расходах не будут доступными, цифры о валовых расходах останутся основными показателями, которыми можно оперировать при оценке динамики расходов на социальную защиту.

Изменения в валовых расходах на социальную защиту в 90-е годы

За последнее десятилетие динамика валовых социальных расходов, выраженная как доля в ВВП, отражает циклическое развитие и неустойчивую динамику в ряде стран Европейского Союза. Валовые расходы на социальную защиту росли в странах Европейского Союза медленнее, чем ВВП²⁰ в период окончания экономического спада – 1994-1998 гг. – когда восстановление экономики шло полным ходом. Снижение доли расходов на систему социальной защиты в ВВП было общей характерной чертой во всех странах Европейского Союза в период 1994-1998 гг., точно так же как и всеобщая распространенность повышения, произошедшего четырьмя годами ранее. Но в 90-х годах в итоге общие расходы на пособия возросли на 18%.

В 90-е годы изменилась и структура расходов на социальные пособия.

В большинстве стран ЕС наибольшая часть социальных расходов приходится на пособия по старости и на пособия в связи с потерей кормильца. В среднем по странам ЕС на их долю приходилось 46,0% от общей суммы на все пособия в 1999 г. Это особенно заметно в Италии, где на эти две расходные части приходится 64,0 % от всех пособий. В Ирландии пособия по старости и из-за потери кормильца составили всего 25,2 %. В Ирландии – фактически самой «молодой» стране в Европейском Союзе –

²⁰ Необходимо иметь в виду, что изменения доли социальных расходов в ВВП не обязательно означает изменения в самой системе социальной защиты. Очень часто это просто отражение изменений в периодах деловой активности.

33 % составляют жители в возрасте моложе 20 лет (в среднем по Европейскому Союзу этот показатель – около 24 %) и только 11% – более 65 лет (в странах Европейского Союза – 16 %). По всей вероятности, именно по этой причине доля расходов на пособия по старости столь низка, а семейные пособия самые высокие в ЕС (13,0 %). В Ирландии, Португалии и Финляндии расходы на здравоохранение/ недееспособность занимают самую большую долю от выплаченных пособий.

Расходы на пособия по старости и на здравоохранение выросли, приблизительно, на 2,5% в год в пересчете на PPS. В более чем половине стран ЕС расходы на эти пособия росли со скоростью 3% в год и выше в период 1994-1998 гг. В Греции и Португалии пособия по старости росли со скоростью 7% в год и выше за тот же период. Однако доля этих расходов снизилась с 45,7 % в 1990 г. до 44,8 % в 1996 г. из-за существенного повышения расходов по другим статьям. Падение было особенно значительным в Германии и Ирландии. В Италии эти расходы, которые в 1990 г. были и так высоки, росли быстрее, чем в других странах и доля пособий по старости и пособий из-за потери кормильца в итоге выросла на 6% за этот период. В ряде стран, столкнувшихся с проблемами старения населения, ранее других были осуществлены реформы пенсионной системы. Практически во всех странах ЕС была введена система управления расходами в области здравоохранения.

Хотелось бы отметить, что в 1990-1998 гг. одной из самых быстрорастущих статей расходов были не пособия по старости и расходы на здравоохранение, а жилищные пособия. При ежегодном росте почти в 5% в пересчете на PPS за 8-летний период жилищные пособия стали самой быстрорастущей статьей расходов в странах ЕС. Самый быстрый рост приходился на начало этого периода и, скорее всего, был связан с увеличением безработицы в то время.

Семейные/детские пособия составили в среднем 7,9 % в странах ЕС в 1998 г. Семейные пособия (включая пособия по беременности и родам) были

быстрорастущей статьёй расходов – приблизительно на 3,5% в год в пересчете на PPS. Однако, в четырех странах (Нидерланды, Австрия, Финляндия и Швеция) расходы на эту статью снизились в период 1994-1998 гг., в отличие от роста более чем на 6% в Германии, Испании, Ирландии и Люксембурге. Это увеличение особенно было заметно в 1996 году, когда Германия осуществила реформу и расширила систему семейных пособий.

Расходы на пенсию по инвалидности выросли примерно 3,5%. Основной рост также пришелся на начало 90-х гг. Однако в Нидерландах произошел спад на 6% в год за 4-х летний период с 1994 г., что являлось отражением проводимой реформы системы и переводом ответственности с государства на предпринимателей.

Наконец, рост расходов на пособия по безработице в странах ЕС составлял в среднем меньше чем 1,5 % в год. Постоянство в расходах на пособия по безработице частично можно объяснить изменениями в уровне безработицы. Однако, небольшое снижение, зарегистрированное с 1993 года может быть объяснено и реформой системы пособий, проведенной в частности в Дании, Испании и Франции. В течение 1996 года пособия по безработице увеличились снова в результате новой политики на рынке занятости (см. Приложение 3.3.2).

Частные социальные пособия

Вопросу о будущем социальной поддержки населения уделяется большое внимание во всех странах. Особенно актуален вопрос о возможностях и роли общественного сектора в решении проблем, связанных с социальной помощью. Изменение роли государства, отношения между семьей и рынком, приспособление социального обеспечения к более гибкому рынку труда – все это заставляет искать альтернативные пути обеспечения социальной поддержки, отличные от общественной поддержки.

В связи с тем, что общественная система не справляется с новыми условиями, растет роль частного сектора в обеспечении социальной

поддержки. Так, в Нидерландах и Великобритании были внесены изменения в законодательные акты, касающиеся условий здравоохранительных платежей, при этом приоритеты были перенесены от общественного к частному сектору. При этом государство определяет только основные наименования пособий, а их обеспечение передается в частный сектор. Кроме того, частный сектор может обеспечивать социальные пособия на добровольных условиях сверх тех, что регулируется государством (например, пенсия, медицинское обеспечение). Часто эти пособия связаны с трудовыми контрактами или являются субъектами льготного налогообложения.

Далее попытаемся определить пути обеспечения социальных пособий, осуществляемые через частные и общественные организации, при этом уточнив их особенности.

Частные социальные пособия могут быть обеспечены индивидуумами, работодателями и некоммерческими организациями. Они могут быть разделены на 2 большие группы:

– **Принудительные выплаты** (Принудительные выплаты, обеспеченные работодателем работнику; Принудительные частные социальные пособия);

– **Добровольные выплаты** (Добровольные выплаты, обеспеченные работодателем работнику; Добровольные в финансовом отношении частные социальные пособия; Социальные пособия, обеспеченные некоммерческими организациями).

Большинство этих пособий обусловлено влиянием правительства: законодательно закреплён механизм обеспечения пособиями, а также проводится стимулирование страхования. Правительства также влияют на процесс переговоров между предпринимателями и профсоюзами об условиях труда. Иногда даже другие пособия, которые не относятся к вышеперечисленным категориям, также включены в область частной

социальной поддержки, поскольку они подобны им. Это, например, относится к личному страхованию частных предпринимателей или же фондов, управляемых профсоюзами.

Принудительные частные социальные пособия

Работодатели, частные предприниматели и другие индивидуумы могут быть вынуждены правительствами осуществлять социальную поддержку через юридические соглашения. Такие пособия отличаются от государственных пособий лишь тем, что в них финансовые потоки направлены не через государственную систему. Тем не менее, правительства осуществляют контроль над основными условиями частных пособий, такими как уровень, охват и продолжительность. Например, от немецких работодателей закон требует сохранения в течение первых недель болезни заработной платы (на определенном уровне).

Частные социальные пособия считаются принудительными, только если условия выплат для предпринимателей или индивидуумов установлено законом. Эти принудительные пособия могут непосредственно перечисляться от предпринимателя к домохозяйствам, включая их бывших и нынешних служащих (В1, рис.3.1). На Рисунке 3.1 представлены денежные потоки при обеспечении социальных пособий через частные структуры (здесь налоговые выплаты не включаются).

Правительство может также заставлять индивидуумов и/или предпринимателей делать регулярные выплаты по определенной ставке (часто зависящей от уровня дохода служащего) в частные фонды. Например, частные лица в Великобритании, не делающие выплат в государственную пенсионную страховую систему²¹, вынуждены перечислять гарантируемые минимальные пенсионные платежи, направляемые в собственный пенсионный фонд или в профессиональный пенсионный фонд (линия С1 рисунок 3.1). Точно так же предприниматели могут быть вынуждены делать

²¹ the State Earnings Related Pension Scheme (SERPS)

вклады в частный фонд от имени их служащих (C2). Накопленные вклады будут возвращены в виде выплат домохозяйствам (B2).

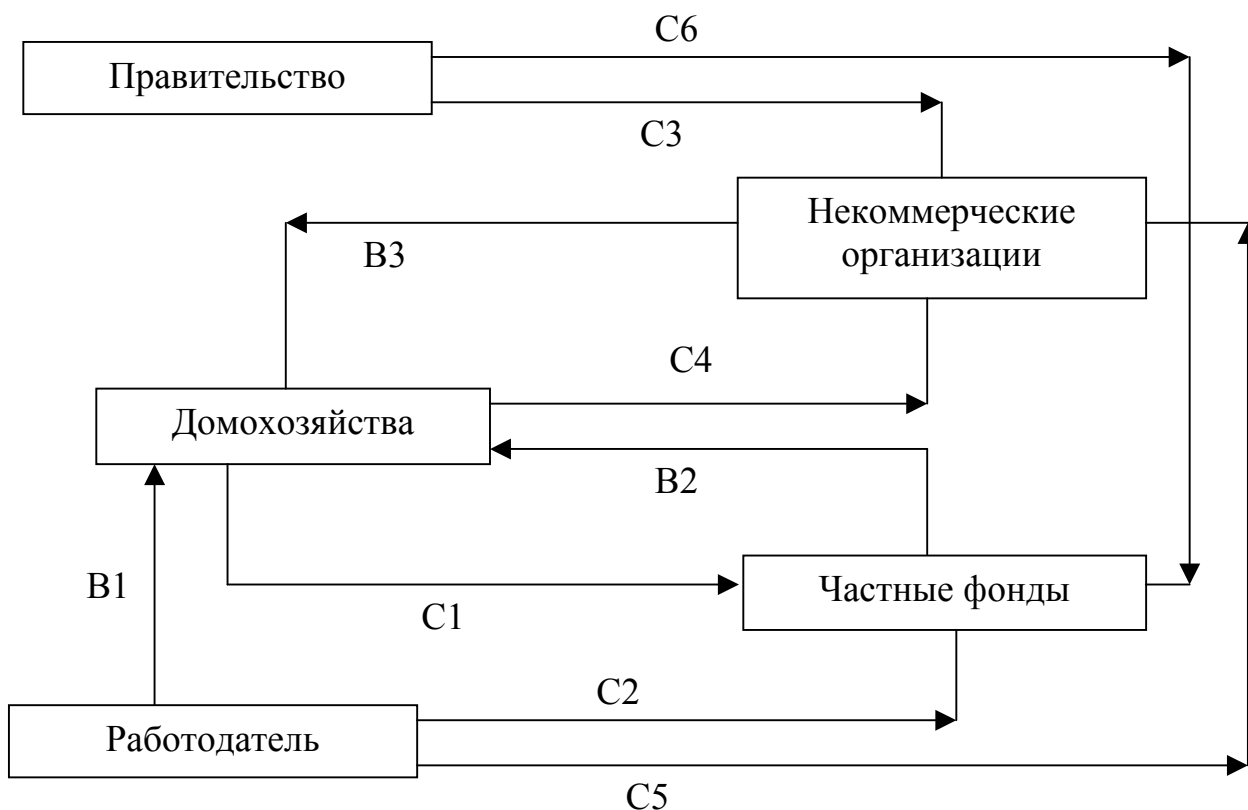


Рисунок 3.1. Частная социальная поддержка: пособия и перечисления

Добровольные частные социальные выплаты

Вся социальная поддержка, которая не является государственной или принудительной, определяется как добровольная частная социальная помощь.

Работодатели могут осуществлять социальную поддержку через соглашения в коллективных договорах, установленных на национальном, промышленном или корпоративном уровне. Участие работодателя и служащего в этих коллективных договорах главным образом добровольно, хотя есть промежуточные случаи. В отсутствие коллективных договоров, работодатель может также добровольно предусматривать такие выплаты для всех рабочих или только для некоторых из них. Подобные добровольные выплаты часто получают налоговые льготы. Налоговые льготы могут быть добавлены к индивидуальным пенсионным выплатам. Пособия, полученные на условиях налоговых скидок, рассматриваются как частные социальные

пособия. Таким образом, добровольные частные социальные пособия предоставляются непосредственно предпринимателями к домохозяйствам (B1) или же вклады, сделанные предпринимателем или другим частным лицом в частные фонды (C1) и работодатель, переводящий пособия, оплачиваемые частными фондами домохозяйствам (B2).

Частные социальные пособия могут быть предоставлены неправительственными организациями (Non-Profit Organisations (NPOs)). Такие организации как Красный Крест или Армия спасения предоставляют пособия людям, которые по той или иной причине не получают должной поддержки через национальные системы социальной защиты, например, бомжи, наркоманы и т.п.²² Пособия, предоставляемые такими учреждениями, представлены на потоке В3, а сами учреждения получают пожертвования и субсидируются от домохозяйств, работодателей и государства (С3, С4 и С5). Иногда правительства субсидируют частные фонды – денежный поток (С6).

Роль принудительных частных пособий вероятнее всего будет увеличиваться в большинстве стран. Тем не менее принудительные пособия остаются незначительными по сравнению с государственными пособиями.

²² OECD (1998), *The Battle against Exclusion: Social Assistance in Belgium, the Czech Republic, the Netherlands and Norway*, Paris, forthcoming.