

Дополнение к главе 2. Социальная защита

В настоящем дополнении рассматриваются различные организационные структуры, используемые органами государственного управления для предоставления социальных пособий, и влияние этих структур на статистику, составляемую по сектору государственного управления или государственному сектору.

А. Введение

1. Многие органы государственного управления направляют значительные экономические ресурсы на *программы социальной защиты*, которые предусматривают систематические выплаты в целях облегчения бремени, которое несут домашние хозяйства и физические лица в связи с определенным набором социальных рисков. *Социальные риски* — это события или обстоятельства, которые могут оказать негативное воздействие на имущественное положение домашних хозяйств либо в результате возникновения дополнительных потребностей в расходовании средств, либо в результате сокращения их доходов. Помощь предоставляется в виде социальных пособий, которые могут выплачиваться в денежной или натуральной форме. В настоящем дополнении рассматриваются различные методы, с помощью которых может быть организовано предоставление *социальных пособий*, и влияние каждой из этих форм организации на статистику сектора государственного управления и государственного сектора¹.

В. Характер социальных пособий

2. Общепринятого определения охвата социальных пособий не существует, и социальные риски, которые ими покрываются, могут различаться в зависимости от программы и в зависимости от орга-

¹Более подробно вопросы, связанные с организацией систем социальной защиты и порядком их учета, рассматриваются в издании Европейской комиссии *ESSPROS Manual 1996* («Руководство по ЕСИССЗ 1996 года») (Luxembourg, 1996). ЕСИССЗ обозначает Европейскую систему интегрированной статистики социальной защиты.

нов государственного управления. Приведенный ниже перечень типовых социальных пособий дает о них общее представление².

- Медицинское, стоматологическое и иное лечение и стационарный уход, уход за выздоравливающими больными и долговременный уход в связи с заболеваниями, травмами, беременностью и рождением ребенка, хронической нетрудоспособностью или старостью. Эти социальные пособия обычно предоставляются в натуральной форме напрямую или путем возмещения затрат домашним хозяйствам или физическим лицам.
- Помощь супругам, детям, пожилым родственникам, инвалидам и другим иждивенцам. Эти социальные пособия обычно выплачиваются в денежной форме в виде регулярных пособий на иждивенцев или пособий семьям с детьми.
- Компенсация снижения дохода в результате отсутствия возможности работать полный или неполный рабочий день. Эти социальные пособия обычно выплачиваются регулярно в денежной форме на протяжении периода сохранения такого положения или максимального установленного периода. В отдельных случаях помимо или вместо регулярных выплат может быть предусмотрена единовременная выплата. К данной категории относятся пенсионные пособия, пособия по безработице и возмещение дохода по причине болезни, травмы, рождения ребенка или в результате вынужденного сокращения трудовой деятельности по иным причинам.
- Компенсация снижения дохода вследствие смерти кормильца. Эти социальные пособия обычно выплачиваются в денежной форме, часто в виде регулярных выплат.
- Пособия на жилье в денежной форме и жилищные услуги, которые могут предоставляться бес-

²Данный перечень заимствован из пункта 8.56 *СНС 1993 года*. В классификации функций органов государственного управления (см. главу 6) предусмотрена категория, называемая «социальной защитой», однако ее охват отличается от охвата перечисленных здесь пособий прежде всего в связи с исключением пособий по охране здоровья.

платно, по ценам, не являющимся экономически значимыми, или путем возмещения расходов домашних хозяйств.

- Денежные выплаты для покрытия расходов на образование или, в некоторых случаях, непосредственное предоставление услуг в области образования.

3. Социальные пособия могут предоставляться в денежной или натуральной форме. В том случае, если они предоставляются в натуральной форме, товары или услуги могут производиться институциональной единицей, которая предоставляет пособия, либо они могут приобретаться единицей, которая предоставляет пособия, у рыночного производителя, либо домашние хозяйства могут приобретать товары и услуги и получать возмещение за них. Защита также может обеспечиваться косвенным образом, например, путем предоставления преференциальных налоговых льгот и субсидирования заработной платы. В настоящем Руководстве и в *СНС 1993 года* предоставляемые в такой форме пособия не считаются социальными пособиями.

4. Социальное пособие всегда является трансфертным платежом и всегда предоставляется в рамках коллективного механизма. Понятие «трансфертный платеж» означает, что пособия предоставляются без требования к получателям предоставить в обмен что-либо, имеющее эквивалентную стоимость. Таким образом, выплаты в виде оплаты труда работников или ссуд, предоставляемых работодателями работникам, не являются социальными пособиями. Более подробно трансферты определяются в пункте 3.8 главы 3.

5. Требование коллективности означает, что в программы социальной защиты не включаются личные страховые полисы, получаемые по частной инициативе физических лиц или домашних хозяйств исключительно в своих собственных интересах. Некоторые программы социальной защиты могут допускать или требовать от участников получения полисов на собственное имя. Для того чтобы личный полис рассматривался как часть программы социальной защиты, риски, от которых защищаются застрахованные лица, должны представлять собой социальные риски, охарактеризованные в пункте 2, и должно выполняться, по крайней мере, одно из следующих условий:

- участие в программе является обязательным либо по закону, либо в соответствии с условиями найма;
- программа является коллективной и функционирует в интересах определенной группы людей, и участвовать в ней могут только члены этой группы;

- работодатель производит фактические или условно исчисляемые отчисления в данную программу от имени работника.

6. Когда физические лица получают страховые полисы на собственное имя, по собственной инициативе и независимо от своих работодателей или органов государственного управления, подлежащие оплате требования не рассматриваются как социальные пособия даже в том случае, если полисы получены для покрытия тех же видов рисков, которые перечислены в пункте 2. Механизмы сбережения, которые обеспечивают сохранность взносов/отчислений участников и ограничиваются покрытием социальных рисков, не являются программами социальной защиты, даже если участие в них является обязательным, поскольку они не предусматривают никакого страхования. В рамках таких механизмов взносы/отчисления участников и/или их работодателей хранятся на отдельном счете и могут быть изъяты при оговоренных обстоятельствах, таких как выход на пенсию, отсутствие работы, инвалидность и смерть. В частности, пенсионные программы с установленным размером взносов/отчислений, охарактеризованные в пункте 21, не являются программами социальной защиты.

С. Классификация программ социальной защиты

7. Программы социальной защиты могут быть классифицированы несколькими способами. Например, эти программы могут быть классифицированы как 1) программы, предусматривающие взносы/отчисления, и программы, не предусматривающие взносов/отчислений, 2) обязательные и добровольные или 3) программы, в рамках которых работодатель обеспечивает покрытие рисков для своих работников, и программы, в рамках которых государство обеспечивает покрытие рисков для всего населения.

8. Программы, предусматривающие взносы/отчисления, требуют уплаты *взносов/отчислений на социальные нужды* лицами, которым предоставляется защита, или от их имени третьими сторонами, чтобы обеспечить право на получение пособий. Эти программы называются *программами социального страхования*, а пособия, выплачиваемые в рамках таких программ — *пособиями по социальному страхованию*. Не предусматривающие создания специальных фондов программы, работодателями без фактических взносов работников, рассматриваются как программы, предусматривающие взносы/отчисления, поскольку работодателям вменяется уплата, в форме

оплаты труда работников, сумм, необходимых для обеспечения покрытия оговоренных социальных рисков, а работникам вменяется уплата эквивалентных сумм работодателю в качестве взносов на социальные нужды. В программах, не предусматривающих взносов/отчислений, право на получение социальных пособий не обусловлено уплатой взносов лицами, которым предоставляется защита, или от их имени третьими сторонами. При этом для установления права на получение пособий могут использоваться другие критерии, такие как проверка нуждаемости. Эти программы называются *программами социальной помощи*, а соответствующие пособия — *пособиями по социальной помощи*.

9. Участие в программах социальной защиты является либо обязательным, либо добровольным. Обязательные программы могут создаваться в законодательном порядке, в силу действия подзаконных актов или путем заключения соглашения между работодателем и работниками. В некоторых случаях — когда от одних лиц требуется обязательное участие в программе, а другим предоставляется право выбора, — программа может носить смешанный характер.

10. Физические лица или домашние хозяйства, имеющие право на получение социальных пособий, представляют собой либо группу работников, либо сегмент населения в целом. Все пособия по социальной помощи предоставляются населению в целом, хотя их предоставление может ограничиваться правом на получение этих пособий. Программы социального страхования, которые создаются, контролируются и финансируются государственными единицами и охватывают все общество или значительные его части, называются *программами социального обеспечения*, а пособия, выплачиваемые в рамках таких программ — *пособиями по социальному обеспечению*. Программы, в которых работодатели предоставляют пособия по социальному страхованию своим работникам, бывшим работникам или их бенефициарам, называются *программами социального страхования, реализуемыми работодателями*, а пособия, выплачиваемые в рамках таких программ — *социальными пособиями работодателей*³.

11. Классификация социальных пособий основана на видах программ, в рамках которых предоставляются пособия, а не на видах получателей. Соответственно, любые пособия, полученные государственными служащими по программам социального обеспечения и социальной помощи, классифицируются как пособия по социальному обеспечению

³В СНС 1993 года программы социального страхования, реализуемые работодателями, называются «частными системами социального страхования».

и социальной помощи, даже если государством как работодателем создана программа социального страхования для предоставления своим работникам других пособий. Действительно, программы социального страхования, реализуемые работодателями, часто предназначены для покрытия только тех рисков, которые не покрыты программами социального обеспечения и социальной помощи.

D. Институциональные единицы, участвующие в программах социальной защиты

12. Как было показано выше, программы социальной защиты могут быть организованы как программы социальной помощи, программы социального обеспечения или программы социального страхования, реализуемые работодателями. В организации этих программ и управлении ими могут принимать участие единицы сектора государственного управления, государственные корпорации (организации) или частные корпорации.

1. Программы социальной помощи

13. Все программы социальной помощи организуются и управляются государственными единицами. Пособия выплачиваются из общих ресурсов соответствующей единицы согласно установленным критериям, то есть никакие доходы не направляются целевым назначением на программы социальной помощи. Обязательство по выплате пособий по социальной помощи представляет собой расходы того периода, в котором выполняются все условия в отношении прав на получение такой помощи. В таблице 6.1 (глава 6) представлена классификация расходов СГФ, одной из категорий которых являются пособия по социальной помощи, которые далее подразделяются на пособия, выплачиваемые в денежной или натуральной форме. Некоторые пособия, например, по нетрудоспособности, могут подлежать выплате в течение нескольких отчетных периодов; в этом случае имеет место принятие обязательства по будущим платежам, и приведенная стоимость этих пособий должна быть отражена в балансе активов и пассивов в соответствии с порядком, изложенным в главе 7.

2. Программы социального обеспечения

14. Все программы социального обеспечения также организуются и управляются только государственными единицами. Однако во многих случаях институциональные единицы бывают заняты ис-

ключительно управлением программой социального обеспечения. Такие единицы, называемые *фондами социального обеспечения*, представляют собой особые виды государственных единиц. Для применения альтернативных методов формирования подсекторов сектора государственного управления необходимо идентифицировать все фонды социального обеспечения.

15. Существование фонда социального обеспечения обусловлено его организацией, а не характеристиками программы, такими как виды предоставляемых пособий или источники финансирования. Для того чтобы фонд социального обеспечения мог существовать, он должен быть организационно обособлен от других видов деятельности государственных единиц, отдельно учитывать свои активы и пассивы и осуществлять финансовые операции за свой собственный счет.

16. Вместе с тем существование фондов социального обеспечения не гарантирует, что все программы социального обеспечения управляются фондами социального обеспечения. Вполне возможно, что некоторые программы социального обеспечения, особенно на различных уровнях государственного управления, управляются государственными единицами, не являющимися фондами социального обеспечения. То есть статистика по подсектору социального обеспечения может охватывать не все программы социального обеспечения. Однако если программа социального обеспечения не является отдельной институциональной единицей, могут вестись отдельные счета (отчетность) для управления финансовыми средствами этой программы, что создает возможность составления достаточно полной статистики по социальному обеспечению.

17. Основными поступлениями программ социального обеспечения являются взносы/отчисления на социальные нужды. Как показано в таблице 5.1 (глава 5), взносы/отчисления на социальное обеспечение классифицируются в соответствии с их источниками, которыми могут быть работники, работодатели от имени своих работников, лица, работающие не по найму, и участники, не занятые трудовой деятельностью. Кроме того, программы социального обеспечения могут получать трансферты из средств сектора государственного управления и доходы от собственности в результате инвестирования своих активов. Для расчета показателя налогового-бюджетного бремени (см. вставку 4.1 в главе 4) необходимо подразделить взносы/отчисления на социальные нужды на добровольные и обязательные.

18. Пособия по социальному обеспечению являются одной из категорий совокупных социальных

пособий и далее подразделяются в таблице 6.1 на пособия, выплачиваемые в денежной или натуральной форме. Некоторые социальные пособия, в особенности пенсионные пособия, будут выплачиваться лишь через многие годы после получения соответствующих взносов/отчислений на социальные нужды. Поскольку пособия по социальному обеспечению могут изменяться по решению органов государственного управления в рамках проводимой ими общей экономической политики, существует неопределенность в отношении возможных выплат пенсионных пособий или их размера. Поэтому в системе СГФ не отражаются какие бы то ни было обязательства, связанные с программами социального обеспечения, а расходы отражаются лишь тогда, когда требуется произвести выплату пособий. Однако в связи с высокими ожиданиями относительно будущей выплаты пенсионных пособий необходимо в справочной статье указывать сумму, равную приведенной стоимости уже начисленных пособий, порядок расчета которой изложен в пункте 7.145 главы 7.

3. Программы социального страхования, реализуемые работодателями

19. Существует несколько видов программ социального страхования, реализуемых работодателями, которые оказывают различное влияние на статистику сектора государственного управления или государственного сектора. Программы социального страхования могут предусматривать или не предусматривать создание специальных фондов. Программа социального страхования предусматривает создание специальных фондов, если существуют идентифицируемые резервы или отдельные счета, предназначенные для выплаты пособий. Существует три вида реализуемых работодателями программ, предусматривающих создание специальных фондов: управляемые страховыми компаниями, управляемые автономными пенсионными фондами и управляемые неавтономными пенсионными фондами. Программы социального страхования, не предусматривающие создание специальных фондов, управляются работодателями без выделения особых счетов или создания каким-либо иным способом специальных резервов для выплаты пособий. Вместо этого пособия выплачиваются из общих средств работодателя.

20. Если работодатель, входящий в состав государственного сектора, создает программу социального страхования, но при этом заключает договор со страховой компанией на управление этой программой, тогда единица сектора государственного управления или государственная корпорация (орга-

низация), являющаяся работодателем, уплачивает данной компании требуемые социальные отчисления от имени своих работников, а проведение всех остальных операций в рамках программы социального страхования входит в обязанности страховой компании. Если страховая компания является частной корпорацией, тогда ее операции, такие как выплата пособий и оплата административных расходов, инвестирование активов, а также принятие на себя и погашение пенсионных и других обязательств, не отражаются в статистике сектора государственного управления или государственного сектора. Если страховая компания представляет собой государственную корпорацию (организацию), то операции, проводимые в рамках данной программы, будут оказывать влияние на статистику государственного сектора, но не на статистику сектора государственного управления.

21. Если предусматривающая создание специальных фондов программа реализуется работодателем, то данная программа может быть организована как автономный или неавтономный пенсионный фонд. Программа, в рамках которой предоставляются пособия, не являющиеся пенсиями и другими пенсионными пособиями, рассматривается как программа, не предусматривающая создания специальных фондов, поскольку она не требует формирования каких-либо резервов. В целом автономные и неавтономные пенсионные фонды могут быть организованы как программы с установленным размером пособий или программы с установленным размером взносов/отчислений⁴. В программе с установленным размером пособий уровень пенсионных пособий, которые работодатель обязуется выплачивать работникам, участвующим в данной программе, является гарантированным и обычно определяется по формуле исходя из стажа работы и заработной платы участников. Обязательства по программе с установленным размером пособий представляют собой приведенную стоимость обещанных к выплате пособий. В программе с установленным размером взносов/отчислений уровень отчислений, производимых работодателем в фонд, является гарантированным, однако размер пособий, которые будут выплачены, определяется активами фонда. Обязательства по программе с установленным размером взносов/отчислений представляют собой текущую рыночную стоимость активов фонда. Однако следует отметить, что программы с установленным размером взносов/отчислений не являются программами социальной защиты, так как не предусматривают никакого страхования.

⁴Программы с установленным размером взносов/отчислений называются также программами покупки денежных средств.

22. Пенсионный фонд является автономным, если он представляет собой отдельную институциональную единицу, то есть он должен иметь свои собственные активы и пассивы и должен осуществлять финансовые операции на рынке за свой собственный счет. Все автономные пенсионные фонды, организованные и управляемые государственными единицами, являются государственными финансовыми корпорациями (организациями), входящими в состав государственного сектора, но не включаемыми в сектор государственного управления. Как и в случае программ, управляемых частными страховыми компаниями, основной обязанностью государственной единицы в отношении такой программы является выплата взносов/отчислений на социальные нужды от имени своих работников. Активы такого пенсионного фонда и приведенная стоимость обязательств по выплате пенсионных пособий представляют собой активы и обязательства государственного сектора. Как показано в главе 9, получение пенсионным фондом взносов/отчислений на социальные нужды рассматривается как принятие государственным сектором обязательства по выплате пособий в будущем. Доходы от собственности, полученные в результате инвестирования активов пенсионного фонда, являются доходами государственного сектора (см. главу 5), а связанные с собственностью расходы по обязательствам в отношении будущих пенсионных пособий являются его расходами (см. главу 6). Выплата пенсионных пособий представляет собой уменьшение обязательств государственного сектора (глава 9).

23. Пенсионный фонд является неавтономным, если работодатель создает отдельные резервы, но организация и операции программы не соответствуют критериям для представления ее в качестве институциональной единицы. Все активы, обязательства и операции такого пенсионного фонда, а также другие связанные с его деятельностью события объединяются с соответствующими статьями работодателя, управляющего данной программой; в качестве такого работодателя может выступать единица сектора государственного управления или государственная корпорация (организация). Во всех остальных случаях для учета активов, обязательств, операций и других событий, связанных с деятельностью пенсионного фонда, применяется тот же порядок, что и в случае автономных пенсионных фондов.

24. Программа социального страхования, реализуемая работодателем, не предусматривает создания специальных фондов, если работодатель выплачивает социальные пособия своим работникам, бывшим работникам или их иждивенцам из

собственных средств, не создавая для этой цели специального фонда или отдельного резерва. В рамках программы, не предусматривающей создания специальных фондов, могут выплачиваться пенсии и другие пенсионные пособия, порождающие обязательства, или могут выплачиваться другие виды социальных пособий, например, по охране здоровья. Программа, не предусматривающая создания специальных фондов, подобна неавтономному пенсионному фонду, за исключением того, что многие операции и активы не могут быть конкретно идентифицированы как относящиеся к данной программе. Например, доходы, полученные от инвестирования государственных

финансовых активов, не могут быть разделены на доходы программы социального страхования и прочие доходы. В частности, могут отсутствовать учетные данные об осуществлении работодателем отчислений на социальные нужды из-за отсутствия специализированных резервов, в которые могли бы перечисляться эти средства. Для обеспечения согласованного порядка учета таких программ и программ, предусматривающих создание специальных фондов, необходимо производить условное исчисление операций, отражающих расходы работодателя на выплату отчислений на социальные нужды, в соответствии с методом, изложенным в пункте 6.18 главы 6.