

Anatoli Zawiałow*

FINANSOWE PROBLEMY UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH
W KRAJACH KAPITALISTYCZNYCH

W ostatnim okresie w wydatkach państwowych krajów kapitalistycznych obserwujemy znaczny udział nakładów na asekurację i ubezpieczenie społeczne. W USA stanowią one 45%, w Japonii - 40%, w RFN - 34%, w Wielkiej Brytanii i we Włoszech - 37% wydatków budżetu centralnego¹.

Wydatki na asekurację i ubezpieczenie społeczne są częścią składową wydatków państwa burżuazyjnego na przedsięwzięcia socjalno-kulturalne, do których zalicza się także wydatki na oświatę i ochronę zdrowia. Pojęcie "asekuracja społeczna" - naszym zdaniem - oznacza rekompensatę pieniężną dla osób czasowo niezdolnych do pracy, natomiast pojęcie "ubezpieczenie społeczne" jest zabezpieczeniem pieniężnym dla osób trwale niezdolnych do pracy. W rzeczywistości, wydatki państwa na potrzeby społeczne (socjalne) są częścią wydatków na reprodukcję siły roboczej pracowników najemnych.

Charakterystyka wydatków państwa na potrzeby społeczne ludzi pracy jest bardzo skomplikowana i trudna zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. W zagadnieniu tym szczególnie wyraźnie wiążą się problemy klasowe, ekonomiczne i społeczne.

W toku teoretycznej analizy wydatków socjalnych powstaje problem powiązania ich z odpowiednimi funkcjami państwa.

W warunkach socjalizmu wydatki na przedsięwzięcia społeczne i kulturalne łączą się zazwyczaj z kulturalno-wychowawczą funkcją państwa, która obecnie interpretowana jest jako społeczna funkcja państwa.

* Doc. K.n.e. w Katedrze Finansów Moskiewskiego Instytutu Finansowego.

¹ Łącznie z wydatkami na ochronę zdrowia.

stwa socjalistycznego. Ta społeczna funkcja ma swoje bezpośrednie odbicie w jednorocznych oraz pięcioletnich planach rozwoju ekonomicznego i społecznego kraju, w polityce socjalnej.

Jeśli chodzi o wydatki państwa na potrzeby społeczne ludności pracującej w warunkach kapitalizmu, to wspomniane zagadnienie jest bardziej skomplikowane i zawiera wiele sprzeczności. Występują tu nowe zjawiska, prawidłowości oraz tendencje rozwojowe.

Obecnie, pod wpływem czynników politycznych, militarnych, ekonomicznych, społecznych, demograficznych, ekologicznych, zmienia się dynamika, zakres oraz skład wydatków na potrzeby socjalne szerokich warstw ludności, przede wszystkim ludności pracującej.

Kapitalistyczna reprodukcja rozszerzona, łącznie z reprodukcją rezerw pracy, odbywa się przy udziale państwa. Podatki oraz składki (wpłaty) pieniężne ludności na ubezpieczenie państwo wydatkuje na utrzymanie (w przypadku bezrobocia), przygotowanie oraz szkolenie siły roboczej. Postęp naukowo-techniczny zmusza do podnoszenia jakości zasobów pracy, siły roboczej.

Reprodukcja siły roboczej, przy obecnych wymogach bazy materialowej i technicznej, pociąga za sobą zwiększenie wydatków państwa kapitalistycznego na kształcenie oraz szkolenie zawodowe, na doskonalenie kwalifikacji i umiejętności robotnika, na utrzymanie "rezerwowej armii" bezrobotnych. Od wydatków na te cele w dużym stopniu zależy wydajność pracy i współczynnik wykorzystania potencjalnych możliwości nowoczesnej techniki. Wydatki te są również jednym z czynników maksymalizacji zysku.

W warunkach kapitalizmu na wydatki socjalne w dwojaki sposób oddziałuje militarizm, tzn. wydatki z budżetu państwa na cele militarne. Z jednej strony - militarizm prowadzi do ograniczenia socjalnych programów państwowych, zmniejszenia funduszy na potrzeby socjalne, z drugiej zaś - w związku z rozwojem techniki wojskowej, potrzebni są specjaliści wysokiej klasy do obsługi sprzętu i urządzeń, co stanowi obiektywną barierę ograniczenia wydatków na cele socjalne.

Obiektywne przyczyny i czynniki określają w kapitalizmie konieczność względnie wysokiego poziomu publicznych wydatków socjalnych. Wydatki państwowe na potrzeby społeczne powiązane są ze społeczną funkcją państwa kapitalistycznego.

Poziom i zakres wydatków państwa na realizację swoich funkcji na różnych etapach rozwoju mogą ulegać zmianom, pozostają jednak w

mocy przez cały okres funkcjonowania państwa. Mówiąc inaczej - państwo przegrupowuje wydatki na poszczególne funkcje, zmieniając ich wzajemny stosunek (polityka alokacji). W latach osiemdziesiątych w USA i innych państwach kapitalistycznych wzrósł wydatek na zbrojenia towarzyszy zmniejszanie wydatków na cele społeczne. Funkcja społeczna państwa realizuje się mimo tego, że ogranicza się poziom tych nakładów w budżecie państwowym, w tym również na asekurację i ubezpieczenie społeczne.

Środki na asekurację i ubezpieczenie społeczne akumulują się w specjalnych funduszach, wchodzących w skład budżetu państwowego (np. w USA), lub funkcjonujących autonomicznie (np. w RFN).

Podstawę tych funduszy stanowią z reguły trzy źródła, a mianowicie: wpłaty (składki) pracowników, pracodawców, dotacje (subwencje) ze środków budżetu państwowego. W szczególnych przypadkach na fundusze asekuracji społecznej rozpisuje się pożyczkę.

Szczególną cechą funduszy społecznych jest posługiwanie się składkami od pracowników najemnych oraz od przedsiębiorców, które są w istocie płatnościami podatkowymi. Składki pracowników najemnych - są to potrącenia od wynagrodzeń, tzn. w istocie rzeczy podatki bezpośrednie. Wpłaty przedsiębiorców natomiast, to w rzeczywistości podatki pośrednie, wchodzi bowiem w skład kosztów produkcji towarów oraz usług i poprzez cenę są przenoszone na konsumenta. Z kolei, środki funduszu państwowego są głównie tworzone kosztem podatków bezpośrednich i pośrednich płaconych przez ludność. W ten sposób - wg naszych obliczeń - niemal 80% środków funduszy społecznych jest tworzone kosztem pracowników najemnych.

Oficjalna statystyka traktuje wpłaty pracowników i przedsiębiorców jako podatki celowe i podaje je w tej samej rubryce w tzw. rachunku społecznym globalnego produktu narodowego.

Analiza oficjalnych danych statystycznych pozwala na wniosek, że w państwie kapitalistycznym wpłaty społeczeństwa mają coraz większy wpływ na tworzenie funduszy oraz na finansowanie wydatków na cele publiczne (społeczne). Właściwie można tu mówić o nowym podziale przez państwo tej części łącznego produktu społecznego, która po pierwotnym podziale oddana jest do dyspozycji pracowników najemnych. Zatem wydatki na cele społeczne nie są filantropią ze strony państwa, lecz opłacone są uprzednio przez samych pracowników.

Podstawowymi funduszami asekuracji społecznej i ubezpieczenia społecznego są: fundusz ubezpieczeń chorobowych (kasy chorobowe),

Udział podatków i wpłat społecznych w GNP
(w %)

Kraje	Podatki		Wpłaty		Ogółem	
	1980	1985	1980	1985	1980	1985
USA	21,8	22,8	7,7	8,1	21,5	30,9
Japonia	17,6	17,7	7,7	9,8	23,5	27,5
RFN	24,6	24,1	15,7	15,2	40,3	39,9
Francja	24,2	24,4	18,3	20,2	42,5	44,6
Wielka Brytania	31,6	28,3	5,3	9,5	36,9	37,8
Włochy	21,1	26,4	12,3	14,8	33,4	41,2

Ź r ó d ł o: Finanzbericht 1983, Bonn 1984, s. 285; Finanzbericht 1985, Bonn 1986, s. 286.

fundusz emerytalny, fundusz ubezpieczenia od bezrobocia oraz fundusz pomocy społecznej.

Kasy chorobowe wypłacają ubezpieczonym zasiłki chorobowe lub opłacają koszty leczenia w przypadku całkowitej utraty zdrowia. Ubezpieczenie medyczne (zdrowia) w większości krajów kapitalistycznych jest obowiązkowe, lecz nie obejmuje wszystkich warstw ludności. Na przykład ubezpieczenie na wypadek choroby lub urazu zawodowego obejmuje we Włoszech 64%, a w Japonii tylko 50% z ogólnej liczby pracowników najemnych. W razie przypadku losowego, uzyskanie zasiłku (pomocy) i leczenie na koszt kasy chorych obwarowane jest różnymi ograniczeniami. Najbardziej rozpowszechnionymi z nich są: okres wyczekiwania (tj. od chwili zachorowania do momentu, kiedy literatura prawa pozwala na wypłacenie zasiłku), okres wypłacania zasiłku nie może przekroczyć 26 tygodni, staż ubezpieczeniowy oraz posiadanie statusu ubezpieczonego (asekuracyjnego). Ograniczona jest również wysokość zasiłku, który w większości przypadków stanowi 60-70% taryfowego wynagrodzenia miesięcznego. Oprócz tego w wielu krajach w ustawodawstwie ubezpieczeniowym istnieją przepisy, które upoważniają kasę chorych do odmówienia lub zawieszenia zasiłku. Może to nastąpić w przypadku: choroby z winy ubezpieczonego, odstąpienia od zaleconego toku leczenia, podjęcia pracy w okresie otrzymywania zasiłku.

Przyznanie zasiłku utrudnia również sama procedura uznania zaistniałego przypadku losowego, tzn. choroby oraz zatwierdzenia jej w kasie chorych. Wypłata zasiłku ze środków ubezpieczenia chorobowego zależy również od rodzaju choroby lub posiadanego statusu ubezpieczeniowego. Jednakże składki pracowników najemnych na fundusz tego ubezpieczenia (tzw. ubezpieczenie medyczne) są dość znaczne i stanowią wg poszczególnych grup od 10% (w RFN) do 15% (w USA) zarobków miesięcznych lub pensji ubezpieczonego.

Fundusz emerytalny jest tworzony przede wszystkim ze składek pracowników oraz z dotacji budżetu państwowego. Jednak wydatkowanie tych środków nie jest równomierne. Na przykład w RFN ubezpieczenie emerytalne robotników stanowi 18,5% wysokości funduszu emerytalnego, natomiast wysokość emerytury urzędników 13%, wydatki zaś w pozycji "emerytury i zasiłki dla biuralistów i urzędników państwowych" wynoszą 12%. Ten ostatni wskaźnik ma ważne znaczenie: udział urzędników państwowych w ogólnej liczbie pracowników w RFN jest kilkakrotnie niższy, niż udział robotników, zaś fundusz emerytalny tej kategorii pracowników stanowi dwie trzecie wysokości funduszu emerytalnego dla wszystkich pracowników, a wysokość emerytur robotników nie przekracza połowy taryfowej płacy roboczej.

W związku z chronicznym bezrobociem (6-8% ogółu pracowników) obecnie przywiązuje się dużą wagę do funduszu asekuracyjnego (ubezpieczeniowego) na wypadek bezrobocia i funduszy pomocy społecznej. Składki robotników i pracowników umysłowych na fundusz ubezpieczeniowy dla bezrobotnych stanowią w USA ok. 7% miesięcznego wynagrodzenia, a w RFN - 4,6%.

Obecnie w systemie asekuracji społecznej w RFN występują dwie podstawowe formy zasiłków pieniężnych dla bezrobotnych (z funduszu dla bezrobotnych).

Pierwsza forma - to zasiłek z racji bezrobocia. Stanowi on 68% "czystego" (netto)² miesięcznego wynagrodzenia zwolnionego z pracy, jeżeli ma on na utrzymaniu dzieci, natomiast 63% - jeżeli ich nie posiada. Zasiłek wypłacany jest przez okres 32 tygodni. Bezrobotny, który opłacał składki mniej niż rok, zasiłku takiego w ogóle nie otrzymuje. W ostatnim przypadku bezrobotny ma prawo ubiegać się o

² "Czyste" (netto) wynagrodzenie równa się miesięcznemu wynagrodzeniu po potrąceniu wszelkich obowiązkowych płatności (podatek, ubezpieczenie), które stanowią ok. 1/3 wynagrodzenia (płacy roboczej) brutto.

zasiłek na okres równy jego faktycznemu stażowi asekuracyjnemu, tzn. za okres, w którym opłacał składki na fundusz dla bezrobotnych, niezależnie od tego jak długo to trwało.

Tak przedstawiają się formalne warunki wypłaty zasiłków dla bezrobotnych. Rzeczywista wysokość zasiłku w 1986 r. wynosiła 61% (957 marek zachodnioniemieckich na miesiąc) dla bezrobotnych obarczonych rodziną i 56% - dla osób samotnych. Warunki otrzymywania zasiłków zmieniają się na niekorzyść bezrobotnych. W 1984 r. rząd federalny kanclerza H. Kohla skrócił okres wypłat zasiłków bezrobotnym z 26 tygodni do 17 - w przypadku rocznego stażu ubezpieczeniowego i z 52 tygodni do 35 - w przypadku dwuletniego stażu ubezpieczeniowego. Jednocześnie obniżono wysokość zasiłku dla bezdzietnych bezrobotnych. Zaoszczędzono w ten sposób 775 mln marek. Ogółem w 1985 r. zasiłki w RFN wypłacano tylko 38% bezrobotnych.

Drugą formą pomocy pieniężnej dla bezrobotnych w RFN jest zapomoga. Wysokość jej wynosi formalnie 58% miesięcznego wynagrodzenia netto, a faktycznie - 52,4% (815 marek miesięcznie) dla bezrobotnego obciążonego rodziną oraz 50% - dla bezdzietnego. O taką zapomogę może ubiegać się bezrobotny, który nie ma prawa do zasiłku lub który utracił je po upływie określonego czasu.

Wypłacanie zapomogi bezrobotnym obwarowane jest wieloma wymogami i warunkami, a mianowicie: nie jest ona wypłacana, jeżeli pracują członkowie najbliższej rodziny bezrobotnego, tzn. żona, mąż, rodzice, dorosłe dzieci. Zatem bezrobotny powinien udowodnić, że posiada status, upoważniający go do otrzymywania zasiłku bądź stałej zapomogi. Jeżeli nie jest w stanie tego zrobić, to jest pozbawiony w rzeczywistości jakiegokolwiek pomocy finansowej z funduszu ubezpieczeniowego dla bezrobotnych. W 1985 r. zapomogi takie otrzymywało 28% ogółu bezrobotnych.

Jednocześnie z 2,2 mln oficjalnie zanotowanych bezrobotnych w RFN - 38% z nich w 1986 r. nie otrzymywało żadnej pomocy finansowej z funduszu ubezpieczeniowego dla bezrobotnych. Ta kategoria bezrobotnych należy do tej grupy, której podstawowym źródłem utrzymania są wypłaty - zasiłki z funduszu pomocy społecznej. Podstawową formą pomocy z tego funduszu jest zapomoga o wysokości pozwalającej na utrzymanie się przy życiu. Jest to oficjalne określenie i oddaje ono istotę rzeczy, ponieważ wysokość zapomogi (od lipca 1985 r.) wynosi 365 marek miesięcznie.

Podstawę otrzymania zapomogi z funduszu społecznego stanowi wysokość dochodów zainteresowanych lub ich rodzin, kształtujących się poniżej "minimalnego poziomu niezbędnego spożycia", ustalonego oficjalnie (odgórnie). Właśnie ten rodzaj pomocy jest najbardziej rozpowszechniony w RFN. Na koszt funduszu pomocy społecznej w RFN egzystuje 2,4 mln osób, tzn. bezrobotni, osoby, które otrzymują minimalną emeryturę lub rentę, emigranci oraz inne grupy ludności.

W latach osiemdziesiątych doszło do zamachu na zdobycze socjalne ludzi pracy - zmniejszenie wydatków na te cele z budżetu państwa. Zjawisko to występuje najbardziej ewidentnie w USA, gdzie istniało ok. 400 różnych programów pomocy socjalnej (społecznej) dla ludności. Programy te charakteryzują się tym, że ich finansowanie dokonywane jest z budżetu federalnego, a praktyczna ich realizacja - z budżetów stanowych oraz miejscowych organów władzy.

W ramach powiązań finansowych rządu ze stanami i miejscowymi organami władzy, prezydent R. Reagan ogłosił politykę "nowego federalizmu", w wyniku której coraz większa część wydatków pieniężnych "przerzucana" jest na barki niższych (podporządkowanych) ogniw systemu finansowego USA. Pod pretekstem ograniczenia deficytu budżetu federalnego USA R. Reagan w pierwszym okresie sprawowania władzy zmniejszył finansowanie programów socjalnych ze środków budżetu federalnego o 150 mld dolarów za okres 1985-1988³; zaplanowano zmniejszenie wydatków federalnych w zakresie 26 programów socjalnych na sumę 56 mld dolarów.

W roku finansowym 1983/1984 w USA po raz pierwszy obniżono wydatki na wypłatę emerytur i rent o 0,6%, wydatki na wsparcie (rodzaj pomocy socjalnej) - o 3,5%, w tym na pomoc "żywnościową" - o 6% i na pomoc dla rodzin z dziećmi, które potrzebują pomocy - o 8%. W wyniku takiej polityki finansowej 1 mln Amerykanów pozbawionych zostało talonów na żywność, a liczba osób egzystujących poniżej przyjętego minimum socjalnego osiągnęła 35 mln (15% ludności USA).

Mimo zmniejszenia wydatków na ubezpieczenie społeczne (wyliczenia własne) oraz wypłacanie pomocy - zapomóg, wspólną cechą funduszy społecznych rozwiniętych krajów kapitalistycznych jest deficyt,

³ Rok finansowy w USA rozpoczyna się 1 października.

gwałtownie bowiem zwiększa się bezrobocie w latach osiemdziesiątych i utrzymuje na wysokim poziomie. Deficyt funduszy społecznych pogłębia się również w związku z obniżeniem dotacji pieniężnych z budżetów państwowych.

Anatoli Zawiałow

FINANCIAL PROBLEMS OF SOCIAL SECURITY IN CAPITALIST COUNTRIES

The article tackles theoretical and practical aspects of social security in capitalist countries. It also shows sources of its financing (employee fees, contributions of employers, and subsidies from the state budget).

From the theoretical point of view, expenditure of a capitalist State on social (welfare) purposes is a part of total outlays on reproduction of labour, and it reflects the social function of a State, i.e. it is an objective necessity at a given stage of development.

In turn, from the practical (financial) point of view, expenditure is made directly from the funds of the above mentioned social security or on the basis of socio-welfare programmes. The sources of funds and their allocation have been presented on the examples of the United States and the Federal Republic of Germany.