

## Глава 7. Ложные стимулы социального страхования

*Новая максима часто бывает  
блестящим заблуждением.*

MALESHERBES<sup>1</sup>

Наряду с реформой механизма регулирования трудовых отношений центральной нерешенной задачей немецкой экономической политики является преобразование государства общественного благосостояния. Мы в Европе не желаем американской экономической системы, но бесспорно, что система социального страхования в ее нынешнем виде не имеет права на дальнейшее существование, особенно в условиях стареющего населения. Ее просто невозможно профинансировать. Она порождает также ряд ложных стимулов, которые сказываются отрицательно не только на системе социального страхования, но и на занятости и безработице.

### **Разрастание государства общественного благосостояния в 70-х и 80-х годах.**

В 70-е и 80-е годы государство общественного благосостояния в Германии сильно разрослось и стало чрезмерным. Так в результате пенсионной реформы 1972 г. размер пенсии повысился с 60% от чистого заработка в середине 60-х годов до 70%. Были введены гибкие границы выхода на пенсию, в соответствии с которыми человек, имеющий долгосрочную страховку, мог получать пенсию на 2 года раньше достижения пенсионного возраста; кроме того, была введена доплата к минимальному доходу. Возможно эта реформа, которая с позиций сегодняшнего дня представляется очевидно ошибочным мероприятием, стала следствием принятого в 1969 г. решения существенно ослабить финансовые ограничения пенсионного обеспечения и уменьшить значение капитала, собранного в системе обязательного пенсионного страхования. В ноябрьском номере Вестника

---

<sup>1</sup> Французский политический реформатор середины XVIII в. – *Прим. перев.*

Бундесбанка за 1975 г. говорилось: «Если после пенсионной реформы 1957 г. до конца предусмотренного десятилетнего периода размер пенсионного фонда соответствовал годовым выплатам пенсий, то теперь считается достаточным, чтобы в течение следующего пятнадцатилетнего периода размер фонда не был меньше трехмесячных выплат трех следующих друг за другом лет». Сегодня у нас резерв пенсионного фонда равен сумме одномесячных выплат пенсий.

В 1975 г. пособие по безработице было повышено с 62,5% от основного дохода до 68% чистого дохода на последнем месте работы, сегодня она составляет 67%; одновременно были введены семейные добавки в размере 12 немецких марок на одного занятого члена семьи. Это вместе детскими пособиями должно было повысить благосостояние супружеских пар. Помощь по безработице была повышена с 52,5% до 58% (сегодня 57%) от предыдущего заработка. В середине 80-х годов максимально возможный период выплаты пособия по безработице для пожилых рабочих возрос с одного года до 32 месяцев. В 1985 г. было введено правило, по которому при достижении 58 лет безработный получал пособие без регистрации в бюро по трудоустройству. Детские пособия многократно повышались. В 1984 г. был принят закон о досрочном выходе на пенсию. В целом в 70-х годах произошли многочисленные социально-политические изменения в законодательстве. Число государственных служащих за это десятилетие возросло почти на 1 млн. Доля государства в ВВП в 70-х годах возросла на 11 процентов и достигла в 1981 г. 50%. Государство выступало в роли благодетеля.

### **Такое государство общественного благосостояния нам больше не по карману**

Все это уже тогда не давалось даром: отчисления в бюджет повышались. Норматив социального отчисления возрос с 26,5% от номинальной заработной платы в 1970 г. до 41,3% в 2002 г. (максимума он достиг в 1998 г. — 42,1%; см. табл. 7.1). Не будь экологического налога, социальные отчисления были бы еще больше. Предельные ставки налогов и социальных отчислений высоки; у среднего работника (один работающей в семье с одним ребенком) они близки к 60%. Со 100 дополнительно заработанных евро 60 идут государству и системе социального страхования. По данным системы

национального счетоводства государство забирает почти половину валового дохода наемных работников.

**Таблица 7. 1. Социальные отчисления и налоговая нагрузка (%)**

Год	Отчисление на социальное страхование от номинальной зарплаты	Подоходный налоги и социальные отчисления в валовом доходе работников
1970	26,5	33,8
1980	32,4	41,4
1990	35,6	43,5
1998	42,1	48,6
2000	41,1	47,7
2001	40,9	46,8
2002	41,3	47,4

Отчасти экспансия государства общественного благосостояния в 70-е годы финансировалась за счет кредита. Во второй половине 70-х государственный бюджет имел годовой дефицит около 3%. Последствия обнаружились значительно позже в виде роста в последующие 10 лет государственного долга и пенсионных обязательств государства, которые легли, прежде всего, на бюджеты земель.

Расширение государства общественного благосостояния проводилось в то время, когда политики наблюдали еще высокие годовые темпы прироста ВВП – 8% в 50-годы и 5% в 60-е годы – и одновременно большие темпы роста производительности труда, которые были обусловлены восстановлением народного хозяйства после войны и не могли продолжаться долго. Между тем оба нефтяных кризиса повергли немецкую экономику в сильный шок и после 1980 г. годовой прирост производительности труда в лучшем случае достигал 2%. Условия для государства общественного благосостояния исчезли и как раз в то время, когда его начали интенсивно расширять.

Независимо от того, существует ли еще экономическая основа для нынешней системы социального страхования или глобальная обстановка изменилась, со временем обнаружился присущий системе недостаток: индивид требует больше, чем платит. Под действием эндогенного механизма система перегружается и требует повышенных затрат. Сегодня очевидно и бесспорно, что система социального

страхования в ее прежней форме не может быть профинансирована. Предусмотренные в ней притязания на доход представляются все более сомнительными.

К тому же надо иметь в виду, что однажды начавшаяся экспансия государства общественного благосостояния приобретает собственную динамику, которая проявляется и сегодня; это связано с тем, что введенные правила должны иметь всеобщее значение. Решения конституционного суда делают это очевидным. В результате государство общественного благосостояния существенно расширяется.

В противоположность этому в 90-х годах XX в. в мире сложилась другая экономическая обстановка, получившая название глобализация, которая требует модернизации народного хозяйства и требует настойчиво. Фирмы приспособлялись к новым условиям, прежде всего, посредством снижения издержек и сэкономили они в 90-х годах в основном на рабочей силе. Но разве приспособление к условиям глобализации необходимо только в предпринимательском секторе? Неужели государственная система участия в экономике должна оставаться не тронутой? В отдельных странах, как, например, в Швеции, стало очевидным, что государство общественного благосостояния нельзя больше поддерживать в прежнем виде.

Из-за того, что система социального страхования должна финансироваться стареющим населением, на горизонте последующих 40-50 лет появляются дополнительные проблемы. Их решение не гарантировано.

Наконец, система социального страхования отрицательно влияет на спрос на рабочую силу. Социальное страхование претендует на часть результатов производства, сокращая источник реальной заработной платы. Приходится выбирать между оплатой труда наличными деньгами или социальными услугами. Если этот конфликт не учитывается участниками тарифных переговоров при повышении зарплаты, то дополнительные начисления на заработную плату действуют как налоги на труд; они ослабляют спрос на рабочую силу. Это означает меньше занятости и больше безработицы. Издержки, в конечном счете, ложатся на рабочих.

Ошибочно полагать, что поскольку половина отчислений на социальное страхование платит предприниматель, то рабочего это не касается. Это глубокое заблуждение. Предприниматели вынуждены ориентироваться на долгосрочный период. Либо рабочий должен будет

согласиться на меньшую заработную плату (в растущем народном хозяйстве – на меньший темп роста зарплаты), либо сократится спрос на рабочую силу. Уплачиваемые предпринимателями социальные отчисления выступают в качестве налогов на труд как фактор производства и в обоих случаях эти налоги, в конечном счете, ложатся на трудоспособных. Если растет безработица, то по счету платят безработные. Было бы хорошо, если бы социальные партнеры уяснили себе, что налоговая нагрузка не всегда равна налоговым отчислениям.

В последние 30 лет политические партии обстоятельно расширили систему социального страхования в ходе борьбы за голоса избирателей. Тем самым они создали «эффект вытеснения», поскольку для увеличения социальных услуг отчисления в систему социального страхования были подняты на недопустимую высоту. Экспансия системы социального страхования и рост безработицы – две стороны одной медали. С одной стороны, сожалели о высокой безработице; с другой – расширяли систему социального страхования. Издержки социального страхования росли, а вместе с ними и издержки на труд; спрос на рабочую силу уменьшился.

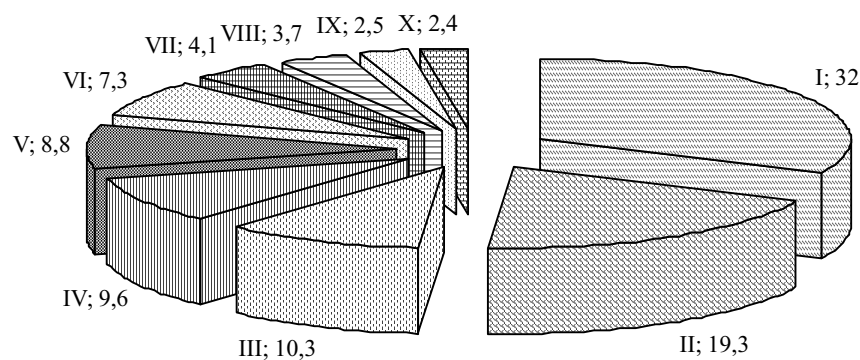
### **Социальный бюджет**

Прежде, чем мы перейдем к реформам, рассмотрим размеры системы. Социальный бюджет в 2000 г. составлял 1,3 трлн. немецких марок, это 34% ВВП. Из них 435 млрд евро были выплачены в виде пенсий, страховок по болезни и по безработице (рис. 7.1).

В формировании социального бюджета 432 млрд евро составили социальные отчисления предпринимателей и рабочих, около 234 млрд евро из средств государственного бюджета, т. е. налогов (табл. 7.2)

Социальное страхование необходимо. Недостатка аргументов, обосновывающих необходимость системы социального страхования, нет. Центральный мотив звучит так: эта система страхует индивида от рисков, с которыми он в одиночку справиться не может. К ним относятся: затраты на уход и лечение в случае болезни, потери дохода при болезни и нетрудоспособности из-за инвалидности или при временной безработице, вызванной неравновесием на рынке труда, а также невозможность в течение длительного периода зарабатывать средства к существованию по каким-то другим причинам. Суть проблемы состоит в том, чтобы к концу рабочего периода

жизни человека имелся достаточный доход, поддерживающий его существование в пенсионный период. В экономиках, существенно зависящих от внешней торговли, отраслевая структура очень изменчива и социальное страхование может облегчить людям вынужденную перемену места работы.



Обозначения: I – пенсии; II – оплата больничных; III – косвенные расходы; IV – пособие по безработице; V – социальная помощь; VI – льготы госслужащим; VII – помощь от предприятий; VIII – зарплата в дни болезни; IX – обслуживание престарелых; X – прочие

Рис. 7. 1. Расходы социального бюджета 2000 г. и их структура (%)

Таблица 7.2. Поступления в социальный бюджет 2000 г. (млрд ^)

Социальные взносы	431,9
в т. ч. граждан	208,4
фирм	223,5
Средства госбюджета	233,8
Прочие поступления	21,4
<b>Всего</b>	<b>687,1</b>

Очевидно, что каждое общество может развивать свои особые правила страхования индивида от рисков. Например, можно было бы создать одну из экстраординарных систем страхования, основанную на

критерии оптимальности по Роулзу; этот критерий часто обсуждается в экономической науке. Допустим, что люди должны договориться об определенной системе распределения. Но они не знают, в какой системе экономических отношений они окажутся, какой доход будут получать, какое место они займут в обществе и к какому поколению будут принадлежать. По существу они даже не знают, в какой стране земного шара им предстоит жить. В такой ситуации, – утверждает Роулз, – люди создадут систему распределения, основанную на критерии максимина. В соответствии с ним распределение повышает благосостояние общества только в том случае, если повышается благосостояние самого бедного члена общества.

Применяя критерий Роулза к социальному страхованию, можно заключить: если люди не знают, в каком обществе им предстоит провести свою жизнь, если им приходится иметь дело с неопределенностью, то они заинтересованы в страховании, которое обезопасит их от рисков получения дохода. Так теоретически можно обосновать необходимость всеобъемлющего страхования и доказать, что люди были бы готовы оплачивать такое страхование. Однако при таком подходе страхование оценивается с позиций личности, оказавшейся в самой неблагоприятной ситуации, которая вряд ли реализуется на практике, учитывая, что во внимание принимались все страны мира и все поколения людей. Во всяком случае, социальные издержки страхования рисков на основе критерия Роулза были бы чрезмерными.

### **Проблема риска недобросовестности**

Совершенно бесспорно, что должны существовать системы, которые страхуют индивида от рисков. Ясно также, что страхование от рисков повышает нагрузку на систему социального страхования. Чем обширнее социальное страхование, тем интенсивней оно используется и тем больше возникающие при этом издержки.

Любое страхование сталкивается с проблемой моральной недобросовестности (Moral Hazard). Под этим подразумевается такое поведение страхующихся, при котором они претендуют на больший объем страховых услуг, чем это соответствует их страховому взносу, или после страхования ничего не предпринимают, чтобы избежать или снизить риск. С такой проблемой встречаются страховые агентства, которые не могут контролировать поведение страхующихся. Проблема моральной недобросовестности существует и в тех случаях, когда риск определен нечетко и, кроме предостережения от риска, большую роль играют другие факторы, как, например, перераспределение благосостояния

между индивидами. Особенно это относится к обязательному социальному страхованию. Притязания на такое страхование может превысить взносы в него, если полагать, что во всех поворотах жизни можно положиться на заботу со стороны государства. Тогда появляются ложные стимулы, и издержки страхования стремятся ввысь.

Сделаем промежуточный вывод. Социальное страхование необходимо, но в нынешней ее форме система социального страхования не может поддерживаться. Вопрос в том, как ее перестроить.

### **Другие источники финансирования?**

Финансирование системы социального страхования за счет повышения налога на добавленную ценность или других косвенных налогов не решает коренной проблемы – чрезмерных требований и высоких издержек страхования.

Поэтому я должен предостеречь от предложения привязать финансирование социального страхования к экологическим или энергетическим налогам. Во-первых, нужно спросить, разумно ли стране финансировать свои социальные расходы посредством налогообложения фактора производства, которого она почти не имеет и должна импортировать. Для нефтедобывающих стран такое предложение может стать искушением посредством налогообложения снять сливки с платежеспособного источника. Другим странам следует поразмыслить о том, что произойдет в случае третьего нефтяного кризиса, когда импорт энергии придется резко уменьшить. В этом случае налоговые поступления, предназначенные для социального страхования, сильно сократятся. Последствия нефтяного кризиса будут усугублены кризисом системы социального страхования и это случится в ситуации, в которой она особенно нуждается в средствах из-за возросшей безработицы. Для поддержания системы социального страхования придется повысить какие-то другие налоги и это в то время, когда удорожание нефти сильно тормозит экономику и предельная производительность капитала снижается. Нужно считаться также с тем, что потребности финансирования системы социального страхования при введении налогов на нефть и энергоносители развиваются по собственной динамике, потому что повышение налогов произошло не для защиты окружающей среды и экономии природных ресурсов, а для финансирования социального страхования. Экологические налоги предназначены для регулирования нагрузки на окружаю-



щую среду, а не для финансирования социального страхования.

В нынешней нашей системе нет механизма, который соответствовал бы долгосрочным условиям финансирования социальной политики и учитывал ее негативное воздействие на поведение экономических агентов. Одно из предложений состоит в том, чтобы скрытую в системе социального страхования задолженность государства представить общественности в виде межвременного финансового ограничения, т. е. сделать ее явной. В балансе поколений предстали бы будущие налоговые нагрузки. При проведении нынешней пенсионной реформы это не было сделано. Документы о будущей нагрузке не были представлены. Скрыто от общественности были проведены симуляционные расчеты, посредством которых можно было бы показать, что взносы в систему социального страхования возрастут не более чем на 22%, а расходы должны сократиться не меньше чем на 67% (см. гл. 9). Такие расчеты понимают лишь некоторые специалисты и поэтому нагрузка на будущие поколения не становится очевидной для всех.

Однако указание на налоговую нагрузку в будущем еще ничего не меняет в современной системе. Это только информационная основа. Значительно важнее для преобразования системы социального страхования другие положения.

### **Эквивалентность расходов и взносов**

В идеальном варианте при страховании существует связь между страховыми выплатами и уплачиваемыми взносами. Так, при страховании дома от пожара покрывается ущерб, нанесенный огнем; в сущности, это издержки восстановления дома. Взносы дифференцируются в соответствии с издержками. Если бы эти издержки для всех домов были одинаковыми, то при страховании всех домов уплачивался бы одинаковый взнос. Взносы дифференцируются также, если для страхуемых объектов существует различный риск. Это важно при производственном страховании от пожара. Страховые агентства оплачивают страхующемуся его действия, направленные на исключение несчастных случаев и снижения риска возникновения ущерба, посредством снижения страховых взносов. При страховании автомобиля мы привыкли к тому, что взносы различаются соответственно ожидаемым рискам (например, в городе и деревне, в зависимости от стажа водителя).

Страхование по безработице не дифференцировано по риску для индивида стать безработным. Например, тот, кто за счет своего образования уменьшает этот риск, не получает скидки. Таким образом, страхование по безрабо-

тице не поощряет стремления индивида уменьшить для себя риск стать безработным. В этом смысле оно содержит в себе элемент перераспределения, так как индивиды, имеющие малую вероятность потерять работу, фактически доплачивают индивидам с большой вероятностью стать безработным; отсюда возникает проблема риска недобросовестности. В большинстве случаев пособие по безработице дифференцировано по величине прежнего дохода. Это относится и к взносам, которые привязаны к величине заработной платы. Такое страхование в целом содержит в себе эффект перераспределения дохода.

При медицинском страховании происходит распределение рисков заболеть. Люди, имеющие не большой риск заболеть, доплачивают за других. По закону при медицинском страховании не разрешается дифференцировать взносы по страхованию, разве что допускается дифференциация по возрасту. Так как по закону отчисления на медицинское страхование осуществляются в процентах от дохода, то эта система не только распределяет между людьми риск заболеть, но содержит также сильные элементы перераспределения дохода.

В то время как страхование на случай инвалидности представляет собой страхование от риска, страхование по старости в своей основе является формой сбережения. При полностью обеспеченной капиталом заботе о старости существует строгая эквивалентность. В старости получают накопленную в течение трудовой жизни сумму с начисленными процентами. Если забота о старости реализуется в виде существующей пенсионной системы, то к ней присоединяются элементы страхования. При этом тот участник пенсионного фонда, который живет дольше, оказывается в лучшем положении: он дольше получает ежемесячную пенсию, а следовательно, может относительно меньше сберегать, по сравнению с вариантом самообеспечения старости. В то время как при полностью обеспеченной капиталом заботе индивида о своей старости существует эквивалентность, при пенсионной системе это бывает очень редко в виде исключения. Существует понятие ранжированной эквивалентности в том смысле, что тот, кто в течение своей жизни заплатил больше, чем другой, позже тоже получит больше. Пенсионная система, как система «общего котла», содержит элементы перераспределения от нынешних плательщиков взносов к нынешним пенсионерам, от сегодняшнего поколения к будущему поколению (поскольку груз государственного долга переносится на будущее), от тех, кто имеет высокие доходы, к тем, у кого они низкие, от бездетных к семьям с детьми, от налого-

плательщиков к получателям пособий.

Никакой эквивалентности в полном понимании этого слова не может быть в системе социальной помощи, финансируемой за счет налогов. Социальная помощь оказывается людям, которые не могут собственными силами заработать необходимый для достойной человека жизни доход. Если исходить из того, что в системе страхования между выплатами и взносами должна быть как можно большая эквивалентность, то возникает вопрос, как этого можно добиться.

### **Что такое большие и маленькие риски?**

Чтобы разделить аспекты распределения риска между страхующимися и перераспределения дохода, нужно сформулировать центральный вопрос преобразования социального страхования: какие риски для индивида являются большими, с которыми он сам справиться не может и поэтому их должно принимать на себя общество? И какие риски являются для индивида маленькими, которые он может взвалить на свои плечи и страховать посредством самостоятельных сбережений. Примером маленького риска может служить потеря дохода впервые три дня безработицы; это время можно прожить на собственные сбережения. Согласие по поводу того, что является большими и что маленькими рисками, это путь к тому, чтобы удерживать расходы системы социального страхования под контролем. Здесь политики должны искать согласия и поновому проявить солидарность в последующие годы.

Постановка вопроса о больших и маленьких рисках имеет своей целью определить размеры социального страхования. Если страхование маленьких рисков удастся в большей мере переложить на самого индивида, то социальные издержки снизятся. Тогда уменьшится также негативное воздействие социального страхования на занятость и экономическую динамику. Вместе с тем для индивида расширяется пространство принятия решений; он может решать, стоит ли ему страховать маленькие риски (и тогда он должен платить страховые взносы) или он отказывается от страхования (и экономит взносы). Тогда возникнет заинтересованность в улучшении соотношения между расходами и доходами системы страхования, которая будет подкреплена конкуренцией между страховыми компаниями.

В результате экспансии государства общественного благосостояния общество усиленно перенимает на себя риски индивидов. Риски несет все общество в целом. Казалось бы, общество, члены которого застрахованы от риска

потери дохода, в целом готово больше рисковать в других областях, например, в области инноваций. Однако скорее происходит обратное: перенесение риска на общество в целом изменяет его поведение в направлении большей осторожности. И эта тенденция усиливается стареющим населением (см. гл. 10). Поэтому надо поставить вопрос: не настало ли время оживить культуру риска?

Этот вопрос становится особенно актуальным тогда, когда мы имеем дело с рисками на мировом уровне, не в последнюю очередь связанными с ростом населения и необходимостью укреплять экономическую базу для большего числа людей, а также с рисками применения новых технологий таких, как генная инженерия, атомная энергия, или потепления климата и его последствиями – эффекта Нино<sup>2</sup>, наводнений и поднятия уровня морской поверхности. Здесь нам потребуется принимать решения совершенно иного калибра, чем отделение маленьких рисков от больших при социальном страховании. Если иметь в виду спектр движущихся на нас будущих больших рисков, то нерасположенность немцев исключить маленькие риски из социального страхования покажется пустяком. От политического руководства требуется, чтобы оно доводило до сведения населения эти перспективы.

### **Отделить социальное страхование от перераспределения благосостояния**

Элементы перераспределения в системе социального страхования значительны. Из 680 млрд евро примерно 235 млрд финансируется за счет налогов. К тому же сами нормативы социальных отчислений, помимо налогов, включают в себе существенные элементы перераспределения. Поэтому Совет экономических экспертов предложил<sup>3</sup> полностью исключить перераспределение из системы социального страхования, а осуществлять их посредством налогов и трансфертов. В соответствии с этими предложениями

---

<sup>2</sup> Сильное нагревание поверхности Тихого океана, вызывающее жару и засуху в Южной Америке и Африке. – *прим. перев.*

<sup>3</sup> См. Доклад за 1996/97 г. «Продвигать вперед реформы».

отдельные сферы социального страхования страхуют только большие риски; при этом можно будет реализовать принцип эквивалентности выплат и взносов. В этой концепции перераспределение осуществляется через налоги и трансферты вне системы страхования. Люди с низкими доходами получали бы дотацию, чтобы иметь возможность оплачивать страхование по болезни. Защита интересов многодетных семей тоже обеспечивалась бы системой налогов и трансфертов.

В пользу этого предложения говорит прозрачность. Из-за перераспределительных процессов, открыто и скрыто происходящих в многочисленных сферах социального страхования, невозможно предвидеть их общий конечный результат. Отделение страхования от перераспределения позволило бы высветить элементы перераспределения. Вопросы распределения и правильно понимаемая проблема равенства должны ставиться применительно не к отдельным сферам системы социального страхования, а ко всей системе в целом. На основе большей прозрачности можно более целенаправленно использовать инструменты системы налогов и трансфертов.

В связи с этим следует ответить на вопрос: правильно ли всю систему социального страхования привязывать к трудовым отношениям. Для предпринимателей это фактически налог на используемый ими труд. Посредством финансирования социального страхования полностью за счет отчислений от дохода работников можно добиться повышения ответственности в этой системе. Негативные последствия увеличения социальных отчислений с доходов трудящихся можно было бы отчасти уменьшить посредством усиления механизма контроля за использованием средств системы соцстраха.

### **Исключить политику поддержки семьи из перераспределительной системы.**

Если наоборот идти в направлении, указанном решением конституционного суда ФРГ от 3 апреля 2001 г. в области страхования ухода за ребенком, в соответствии с которым многодетные семьи делают меньшие взносы, то возникает мысль, а не распространить ли это и на другие разновидности социального страхования. Но тогда последствия многочисленных мероприятий будут непредсказуемы. При использовании таких инструментов политика превращается в совершенно непрозрачные дебри. В конечном счете, никто не знает, в каком объеме ее нужно проводить. Если нужно

поддержку семьи с детьми, то политикам можно посоветовать, делать это посредством доплат. Необходимо также предостеречь от таких идей, как уменьшение налога на добавленную стоимость в тех товарах, которые пользуются повышенным спросом у многодетных семей, или снижение цен на транспортные услуги в пользу таких семей. Это привело бы к необозримым нарушениям в аллокационном механизме рынка.

Если в основу социального страхования не положить принцип эквивалентности отчислений и выплат, дополненный налогово-трансфертным механизмом, то элементы перераспределения, ориентированные на размер семьи, придется распространить во все сферы социального страхования. При этом выиграет принцип равенства, но возникнет необходимость учитывать бюджетное ограничение в каждой сфере. В конце концов, это приведет к тому, что все вместе взятые ограничения свяжут социальное страхование сильнее, чем целенаправленная политика поддержки семьи на основе единого концептуально непротиворечивого налогово-трансфертного механизма.

Должны ли многодетные семьи получать больше льгот? Должны ли они меньше отчислять в систему социального страхования? Или должно быть то и другое? Отвечать на эти вопросы можно с позиций морального негодования. С моральной точки зрения и из человеческого стремления помогать ближнему легко обосновать необходимость поддержки семей с детьми точно также, как необходимость субсидии шахтеру, который на 1500-метровой глубине обрабатывает толстый пласт каменного угля отбойным молотком, или помочи крестьянину, который в поту лица своего обрабатывает скудную целину Западного леса. Кто не хотел бы помочь детям, шахтеру, крестьянину?

Если же к этой проблеме подходить рационально, то нужно спросить, какую цель мы желаем достичь, какие издержки с этим связаны и имеются ли инструменты для достижения цели?

В какой мере семьи с детьми должны получать материальную поддержку, является оценочным суждением. Это проявляется в системе налогообложения, основанной на принципе трудоспособности; семьи с детьми имеют меньшую трудоспособность и это нужно учитывать при установлении уровня налогообложения. Следующий вопрос, в какой мере государство должно принимать на себя расходы по воспитанию детей в многодетных семьях и заботиться о выравнивании материального положения семей. В настоящее время в общественном мнении утвердилось представление, что дети – фактор затрат, в финансировании которых государство должно принимать участие. То, что дети являются богатством уходит на второй план. То, что дети появляются в результате добровольного

решения семьи, тоже, кажется, забывают.

Однако, если попытаться найти способ помощи многодетным семьям, не связанный соценочными суждениями, то таковым окажется выплата пособий. Трансферты поступят молодым семьям, которые воспитывают детей, а не пенсионерам, имеющим взрослых и самостоятельных детей. Если бы такие пособия существовали, то решение конституционного суда от 3 апреля 2001 г. было бы беспредметным, поскольку многодетные семьи не нуждались бы в скидках со страховых взносов, так как они получали бы пособия. Аналогично обстоит дело в медицинском страховании.

При принятии решения о том, как учитывать наличие в семье детей в отдельных сферах страхования, встает вопрос: учитывать ли это на стороне взносов или на стороне выплат? Можно привести аргументы в пользу того, что пособие по безработице должно учитывать состояние семьи, что было бы, конечно, невозможно посредством регулирования размера пособия. При медицинском страховании дети страхуются вместе с родителями. Но при страховании ухода за детьми едва ли имеет смысл дифференцировать взносы по числу детей.

Следует ли решение Федерального конституционного суда применять и к страхованию по старости? Суд порекомендовал это проверить. В основе такого подхода лежит тезис: перераспределительная система страхования нуждается в детях, без них она не функционирует. Это верно; мне сразу вспоминается система социального страхования больших крестьянских семей в добисмарковские доиндустриальные времена. Но не только перераспределительная система страхования нуждается в детях; для народного хозяйства в целом сокращение населения имеет тяжелые последствия в виде низких темпов роста из-за уменьшения предложения труда и, как следствие, — снижение налоговых поступлений (см. гл. 10). Таким образом, малое число детей это проблема не только для перераспределительного страхования.

Обоснование необходимости поддержки многодетных семей тем, что они обеспечивают финансирование социальной системы в будущем, рождает вопрос, не следует ли учитывать и другие зависимости, которые облегчают финансирование в будущем? Так, инвестиции в человеческий капитал приводят в будущем к росту производительности труда, что означает расширение базы отчислений социального страхования. Должны ли инвестиции в человеческий капитал тоже материально поддерживаться? Посредством такой

аргументации можно быстро придти к существенному расширению активности государства. С экономической точки зрения между финансированием затрат по уходу за престарелыми посредством перераспределительной системы страхования и государственными расходами, финансируемыми за счет займов, много общего. Если придерживаться аргументации Федерального конституционного суда, то нужно ответить на вопрос: в какой мере конституционно финансирование за счет увеличения задолженности.

Если требуется решить проблему сокращающегося населения, то нужно найти инструменты, посредством которых можно воздействовать на рождаемость в Германии (в то время как во всем мире стремятся ограничить стремительный рост населения). Для этого наиболее подходящим инструментом является налогово-трансфертный механизм. Можно сомневаться, что более низкий взнос при страховании ухода за престарелыми является правильным средством воздействия на рождаемость. Обычно мы приходим к функциональному обоснованию необходимости детей. Поэтому поддержка многодетных семей должна быть включена в программы миграции и интеграции, так как она тоже стимулирует миграцию.

Представляется неуместным, при страховании по старости обещать многодетным семьям более высокие пенсионные выплаты, чем другим. Разумней оказывать поддержку со стороны взносов, а именно, снижать взносы на то время, когда родители «обременены» детьми (что уже и так происходит посредством признания времени воспитания детей в качестве трудового стажа при пенсионном страховании). Между тем существуют расчеты, свидетельствующие о том, что дифференциация пенсий по старости у многодетных семей привела к странным результатам. По нынешним правилам за каждого ребенка, родившегося после 1991 г. можно осуществлять дополнительные начисления к пенсии по шести пунктам, что соответствует размеру месячной пенсии в 150 евро. Если решением Федерального конституционного суда удовлетворяется жалоба пенсионера, то он может получить ежемесячную пенсию от 1150 евро; это больше, чем получает средний пенсионер, который для получения пенсии должен был отчислить от своего дохода во время своей трудовой жизни 175000 евро.

Представляется также необходимой трезвая инвентаризация всех нынешних форм поддержки многодетных семей. Сейчас детское пособие составляет 154 евро на ребенка в месяц (с 1-го до 3-го ребенка); всего в виде налоговых льгот многодетным семьям, детской компоненты вложений в строительство собственного жилья,



льгот по закону об образовании и многого другого в год набегают 35 млрд евро. К этому нужно добавить совместное страхование членов семьи при страховании по болезни и уходу за ребенком, более высокие выплаты пособий и помощи по безработице. По составленному Институтом мировой экономики списку всех льгот такого рода в 2001 г. образовалась сумма в 168 млрд евро.

### **Притязания на доходы: эффект кобры государства общественного благосостояния**

Беспокойство вызывает не только перегрузка системы страхования и связанные с ней издержки в виде чрезмерной безработицы. Зависимости гораздо сложнее.

Дело о том, что порожденные социальным государством притязания на доходы из системы социального страхования в виде пособий и материальной помощи безработным, а также различного рода выплат социальной помощи определяют поведение индивидов. Системой социальных выплат фактически устанавливается минимальный доход для неработающего гражданина. Этот общественно гарантированный минимальный доход воздействует как на предложение труда, так и на величину его оплаты. Отсюда возникают ложные стимулы. Применительно к рынку труда это мы уже рассмотрели в предыдущей главе.

Социальная помощь выплачивается по мере надобности для поддержания минимального уровня жизни. Она должна дать возможность достойно жить тем людям, которые не могут собственными силами заработать себе на жизнь. Она дифференцирована по лицам и домашним хозяйствам, может выступать в виде компенсации определенным группам населения расходов на оплату жилья, отопления, рождественского пособия и других выплат. Социальная помощь основана на принципе потребности; ее величина сильно дифференцирована в зависимости от материального положения домашнего хозяйства.

В конце 1999 г. социальная помощь в Германии была выплачена 2,8 млн людей в 1,5 млн домашних хозяйствах. Почти 19000 людей получали регулярную помощь в домах для престарелых и других учреждениях, 526000 человек получали помощь эпизодически в особых жизненных ситуациях, 430000 переселенцев получили помощь в соответствии с законом о беженцах. Всего 3,4% населения получали социальную помощь; среди них доля иност-

ранцев составляет 22,5%, что значительно выше доли иностранцев в населении Германии. Наиболее высока доля лиц, получивших социальную помощь в городах Бремен (9,9%) и Гамбург (7,5%); наиболее низкий процент в Баварии (1,9%). Выше среднегерманского значения этот показатель был в федеральных землях Саар (5%) и Шлезвиг-Гольштейн (4,4%).

Бесспорно, что общество нуждается в системе социальной помощи. Последующее обсуждение не относится также к тем получателям социальной помощи, которые не могут работать по старости или болезни. Речь идет лишь о трудоспособных: какие стимулы создает у них система социальной помощи. Представление о том, насколько трансферты социальной помощи зависят от чистого заработка, можно получить на основе модельных расчетов для типичной семьи. Для оценки стимулов, порождаемых социальной помощью, важно установить, насколько велика социальная помощь относительно чистой денежной заработной платы.

Эмпирические исследования привели к следующим результатам: семья из трех человек, в которой трудовой доход имеет только муж, получает социальную помощь в размере 70% от чистого заработка третьей (самой низкой по оплате) группы трудящихся в промышленности. (см. табл. 7.3).

**Таблица 7.3. Разница между социальной помощью и трудовым доходом рабочих промышленности в 2001 г. (западногерманские земли)**

<i>Виды дохода</i>	<i>сумма (ДМ)</i>
Начисление по установленной ставке	1360
Доплата на детей	20
Разовые выплаты	259
Жилье и отопление	890
<b>Всего социальная помощь</b>	<b>2529</b>
Номинальная зарплата	4585
Подходный налог	279
Отчисления по соцстраху	938
Детские	270
<b>Реальная зарплата</b>	<b>3638</b>
Социальная помощь/реальная зарплата (%)	69,5

В семьях, имеющих более 4 детей, размеры социальной помощи превышают величину чистой заработной платы абсолютно. В

других отраслях народного хозяйства, где заработки не такие большие, как в промышленности социальная помощь составляет больше 70% реальной зарплаты. У таких работников, как кладовщики, уборщики помещений, рабочие садово-паркового хозяйства социальная помощь равна реальной зарплате. Если у безработного небольшой размер пособия или помощи, то он в случае необходимости получает дополнительную социальную помощь. Тогда общий его доход превышает размер социальной помощи. Только постоянные получатели социальной помощи – почти 40% домашних хозяйств – имеют право на социальную помощь (включая однократные выплаты и компенсацию расходов на оплату жилья) в размере 43% чистого заработка третьей группы трудящихся в промышленности.

С 1970 г. по середину 90-х годов разность между размером социальной помощи и чистой заработной платой в промышленности значительно сократилась; у семьи с 1 ребенком примерно на 15%. Затем эта разница несколько увеличилась. Это связано с двумя факторами: во-первых, возросли доплаты по месту работы на детей; во-вторых, снизились подоходные налоги и отчисления в систему страхования.

Даже если в последние годы процентное отношение социальной помощи к чистой зарплате несколько снизилось, то для получателя социальной помощи нет смысла искать дополнительные заработки на рынке труда. Дополнительный заработок облагается повышенной ставкой налога, иногда до 100%, так как дополнительный чистый трудовой доход учитывается вместе с социальной помощью. Кроме того, доход можно увеличить за счет работы в теневой экономике. К тому же выплаты по социальной помощи в некоторых случаях автоматически возрастают, например, если повышается плата за жилье или отопление. Не секрет, что домовладельцы охотно сдают квартиры людям, получающим социальную помощь; за них платят коммуны, поэтому неопределенности в оплате не возникает. Работающий индивид должен разбираться, что будет сего трудовым доходом после оплаты квартиры. Стимулы действуют таким образом, что предложение рабочего места не всегда привлекает. Это есть эффект кобры государства общественного благосостояния.

### **Стимулы к выходу из омыта бедности**

Существуют два различных подхода к решению этой проблемы. Либо принять существующий объем прав на социальную помощь как данность и попытаться скорректировать рождаемые ею ложные стимулы, либо уменьшить этот объем.

Было предложение изменить систему налогообложения, вклю-

чив в нее отрицательный налог. В соответствии с этим предложением гражданин, как и в нынешней системе, должен платить подоходный налог, если доход превышает определенную величину. Если доход ниже этой отметки, тогда государство выплачивает трансферт, т. е. налог течет в обратную сторону. В этом смысле говорят об отрицательном подоходном налоге или о «гражданских деньгах» («Bürgergeld»)<sup>4</sup>. Чем меньше собственный доход, тем больше трансферт.

Однако нужно признать, что реализация этой идеи существенно увеличит финансовую нагрузку на государственный бюджет. Если отрицательный налог вводить, начиная с дохода, не превышающего 50% прожиточного минимума, который в настоящее время для семьи из двух человек равен 14412 евро в год, то такая семья получала бы трансферт уже при годовом доходе в 29376 евро; для семьи с одним ребенком этот доход равнялся бы 39248 евро, что значительно превышает средний доход квалифицированного специалиста в промышленности. Следовательно, существует большая группа трудящихся, которой пришлось бы выплачивать трансферты. Детальные расчеты, которые были представлены перед налоговой реформой, показывают, что в западной Германии в эту группу попадает почти 10 млн рабочих<sup>5</sup>, т. е. каждый третий рабочий платил бы отрицательный налог (т. е. получал бы трансферт). Одно это делает очевидным, что модель с отрицательным налогом, кажущаяся на первый взгляд

<sup>4</sup> Слово Bürgergeld используется в Германии для обозначения одной из концепций реформирования системы социального страхования и службы занятости в целях сокращения бюрократии и организационных издержек. В ее основе лежит идея М. Фридмана о отрицательном налоге, изложенная в его книге «Капитализм и свобода». В Германии ее пропагандировали В. Энгельс, И. Митше и Б. Штарклоф (Wolfram Engels, Joachim Mitschke, Bernd Starkloff «Staatsbürgersteuer». 1974). Они предложили следующую формулу:  $s = -b + mx$ , где  $s$  – сумма, реально уплачиваемая гражданином государству;  $b$  – сумма Bürgergeld, которую государство обязуется выплачивать гражданину;  $m$  – предельная ставка налога;  $x$  – налогооблагаемая база (доход, имущество), следовательно,  $mx$  – финансовое обязательство гражданина перед государством. Поскольку ставка налога выражена в процентах, а Bürgergeld – в номинальных деньгах, то необходимо периодически изменять величину  $b$  в соответствии с динамикой национального дохода на душу населения. В Великобритании эта идея обсуждалась в виде концепции «базового дохода» (Basic Incomes); см., напр., Бриттан Сэмюель. Капитализм с человеческим лицом. СПб. 1998. с. 327-357. – *Прим. перев.*

<sup>5</sup> Gern, K.-J., Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland: Eine Simulationsstudie. Kieler Studie 294, Tübingen 1999: Mohr Siebeck.

привлекательной и напешдая сторонников среди некоторых политиков, финансово необоснованна.

Подумаем о том, что в конце 1999 г. 1,57 млн семейных получателей социальной помощи были в трудоспособном возрасте (от 18 до 60 лет). Ложные стимулы, возникающие у миллиона людей, не следует корректировать таким образом, чтобы новые ошибочные стимулы возникли уже более чем у 10 млн рабочих.

Однако самый большой вопросительный знак имеет вопрос: как отрицательный подоходный налог изменит поведение людей в длительном периоде? Можно ожидать, что такой порядок окажет нежелательное воздействие на совокупное предложение труда. Хотя у нынешних получателей социальной помощи возросла бы заинтересованность в предложении своего труда, но с другой стороны, дополнительный круг людей претендовал бы на получение социальной помощи. Эти люди, наряду со своим трудовым доходом получали бы государственный трансферт и, если свободное время оценивается положительно, то предложение труда будет иметь понижательную тенденцию, потому что выгодной становится частичная занятость. Поскольку это касается большого числа людей, то указанный эффект не следует недооценивать. В целом по народному хозяйству предложение труда может сократиться, что для стареющего общества едва ли является желательным.

При отрицательном подоходном налоге участники тарифных переговоров имели бы меньшую заинтересованность принимать во внимание воздействие договора о заработной плате на уровень безработицы, так как каждый был бы застрахован посредством «бюргергельд». Индивид укрепился бы во мнении, что государство ему обязано. Претензии к государству были бы в определенной мере институционализированы. Представляю себе молодое поколение, которое будет взрослеть с претензиями на бюргергельд. Политэкономия распределения институционально укрепится. Бюргергельд станет переменной, значение которой будет определяться в политических дебатах. Партии, если они хотят победить на выборах, должны будут друг друга превзойти в обещаниях повысить размер бюргергельд. Разве такие трансфертные доходы не будут рождать ложные стимулы? Посмотрим на другие словосочетания немецкого языка такие, как гражданская гордость (Bürgerstolz), выражающая гордость гражданина своими достижениями, например, оригинальной постройкой в деревне, или гражданское право (Bürgerrecht), гражданская обязанность (Bürgerpflicht), парламент (Bürgerschaft), которые ориентируют на конституционные свободы и обязанности индивида. Понятие Bürgergeld переиначивает эти либеральные традиции.

В настоящее время проводится ряд экспериментов,ограниченных по времени и в пространстве,с целью создать лучшие стимулы к трудоустройству. Например,если получатель социальной помощи по собственной инициативе или с помощью сети коммунальных служб устраивается на оплачиваемую работу,то ему оставляют большую часть заработка или предприниматель получает доплату от службы занятости. Разумеется,это приводит к дискриминации тех,кто не получает социальную помощь,так как они будут получать более низкий доход или – при прочих равных условиях – иметь худшие экономические шансы. Это привело бы к расколу рынка труда. Пока эти эксперименты не дали какого-либо существенного результата для решения проблемы занятости.

### **Снизить уровень притязаний.**

Уменьшить притязания на услуги системы социального страхования представляется трудной задачей. При этом нужно различать,идет ли речь о мероприятиях,которые затрагивают всех получателей социальной помощи или только тех,кто работоспособен.

Мероприятия,касающиеся всех, должны быть нацелены на то,чтобы не допустить дальнейшего сближения размеров социальной помощи и трудового заработка. Нынешняя тенденция к их сближению должна быть исправлена. Одним из способов достижения этого является повышение нижней границы подоходного налога так,чтобы наиболее низкие трудовые доходы не облагались налогом. Конечно,этот путь труден потому,что речь идет не только о налоге на заработную плату и предпринимательский доход,но и об отчислениях на социальное страхование,которые по мере старения населения должны бы повышаться. Другой способ – ограничить рост социальной помощи. Поэтому правильно,что рост ставок помощи ограничивается; он не должен опережать рост средней реальной зарплаты. При этом речь идет о верхнем пределе; ни в коем случае нельзя вводить автоматическое индексирование,скоторым уже проделывались неудачные опыты на рынке труда. Внутри установленных границ можно применять принцип оказания помощи по мере потребности,в соответствии с которым рост ставки ориентируется на индекс цен тех благ,которые получатель социальной помощи должен иметь для поддержания жизни на достойном человека уровне.

Когда речь заходит о корректировке ошибочных стимулов,то это не должно касаться стариков и больных. Реформирование системы социальной помощи должно затрагивать лишь работоспособных. Главное нужно сделать так,чтобы получатель социальной помощи от общества стремился освободиться от нее. Разумеется,здесь на одном моральном призыве далеко не уедешь.

Следовало бы законодательно закрепить, что в случае отказа от предлагаемой работы материальная помощь может быть сокращена на 25%, а при повторном отказе прекращена полностью. В некоторых коммунах, когда получателю социальной помощи, находящемуся в работоспособном возрасте, предоставляется работа, он отказывается от значительного объема этой помощи. Предоставление рабочего места уже есть помощь. Я разговаривал с некоторыми бургомистрами и председателями земельных советов, которые активно включились в этот процесс.

Проблема реализации этого предложения состоит в том, что в большом городе отношения между людьми анонимны и необозримы. Обнаружилось также, что понятие «предложение рабочего места» в нашей правовой системе определено нечетко и его трудно применить даже, даже если получатель социальной помощи недвусмысленно демонстрирует потенциальному работодателю свою незаинтересованность в получении рабочего места. Разумеется, что получателю социальной помощи в государственном секторе труднее отказаться от рабочего места, чем безработному в частном секторе.

Поэтому предлагается снизить социальную помощь работоспособным ее получателям на определенный процент, чтобы освободить коммуны от обязанности предлагать рабочие места и побудить самого индивида к активному поиску работы. Тогда аргументы, высказанные против отрицательного подоходного налога, потеряли бы свою значимость и можно было бы опробовать некоторые модели на практике. Но боюсь, что государство не готово к снижению социальной помощи трудоспособным гражданам.