

Важной особенностью сельскохозяйственной отрасли Польши, существенно отличающей ее от других стран Восточной Европы, являлось и является преобладание хозяйств, принадлежащих крестьянам-единоличникам на правах личной собственности. В настоящее время они охватывают три четверти всех обрабатываемых площадей и производят около четырех пятых объема сельскохозяйственной продукции.

Социально-экономическое положение частных земледельцев в обществе определяется главным образом тем, что они вместе с членами их семей одновременно выступают не только в качестве владельцев хозяйств, но и на протяжении всего активного периода своей жизни являются также основной рабочей силой, содержащей эти хозяйства. Отсюда вытекает, что их материальное благосостояние как достигнутый в данное время некоторый стандарт их личного потребления непосредственно зависит от состояния и функционирования всех трех составных элементов процесса сельскохозяйственного производства: предметов труда (главным из которых является земля), средств труда и рабочей силы, прежде всего их самих. При этом, как известно, возможны разные явления рискового характера, неблагоприятные как в отношении полученных материальных благ, так и в отношении участвующих в нем составных элементов процесса производства, главный из которых человеческий фактор.

В силу названных особенностей индивидуального сектора наибольшую значимость приобретает страховая защита личности крестьянина. Главным образом она направлена на охрану экономических условий восстановления рабочей силы, но заодно защищает условия существования и развития человеческой личности, которая является единственным носителем специфически человеческих свойств.

Экономическая обособленность индивидуальных хозяйств, небольшие размеры, а поэтому казавшаяся их неперспективность, в отличие от крупных коллективных государственных и кооперативных хозяйств, на протяжении первых десятилетий существования ПНР служили основанием для неверных теоретических представлений и соответственно отношения к ним со стороны органов, определявших сельскохозяйственную политику вообще и страховую в частности. Они исходили из того, что индивидуальные хозяйства руководствуются как бы только собственными экономическими интересами, а общественные не играют для них существенной роли. В результате крестьяне, предоставленные сами себе, могли рассчитывать только на индивидуальную защиту, главным образом в виде самострахования. Однако по причине ограниченности их финансовых возможностей оно не было доступным для всех.

Особые проблемы возникали в связи с необходимостью защиты от последствий рисков личного характера, наиболее ощутимых в финансовом отношении заболеваний и старости. Характерной чертой этих рисков является неопределенность времени нахождения человека в состоянии нетрудоспособности, а следовательно, и неопределенность суммы средств, необходимых для реабилитации и содержания нетрудоспособной личности.

Известно, что в крестьянских семьях старого, традиционного типа содержание нетрудоспособных гарантировалось естественной сменой поколений, так как это являлось алиментационной обязанностью трудоспособных членов семьи по отношению к нетрудоспособным на основе существующих моральных и юридических норм. Однако в результате интенсивного развития процессов индустриализации и урбанизации страны на переломе 50-60-х годов существенным образом стала меняться на селе не только

демографическая ситуация, но и хозяйственная. Ведь значительный отток молодежи из села выдвинул не только социальную проблему обеспечения оставшихся на селе престарелых и нетрудоспособных, но и чисто производственную, выразившуюся в заметном снижении эффективности хозяйств, которыми управляют и в которых работают люди солидного возраста, не столь уже полные сил, как раньше. Следовательно, с целью обеспечения замены собственников хозяйств возникла необходимость такого обеспечения крестьян на случай длительной нетрудоспособности, которое позволило бы безболезненным для них и своевременным для общества отход землевладельца от непосильной, а потому малопродуктивной деятельности.

В целях самостоятельного обеспечения старости при возможности последующей передачи хозяйства с 1960 г. Государственное страховое учреждение (ПЗУ) предложило индивидуальным собственникам специальные условия коллективной защиты добровольное страхование пенсий по старости. Величина пенсии обычно определялась на основе договоренности сторон и зависела только от суммы страховых взносов, уплаченных страховому учреждению. Однако это страхование ввиду высоких тарифов и низкой доходности хозяйств не нашло широкой заинтересованности крестьян. Н 1962 г. такие договоры имели только 814 лиц, в 1968 — 4212 и в 1975 г. — лишь 16 150 лиц. Это составляло лишь несколько процентов от всего страхового поля.

Было очевидно, что решение проблемы компенсации длительной нетрудоспособности выходит за пределы индивидуальных решений крестьян и что по своему рангу эта проблема прежде всего общественная.

В 1962 г. был принят Указ об условиях передачи недвижимого имущества, прежде всего земли, в собственности государства в обмен на пенсию по старости или инвалидности, но уже, естественно, без предварительной уплаты страховых взносов. Однако предложенные размеры пенсий не решали проблемы обеспечения индивидуальных крестьян и членов их семей, отказавшихся от надела. Выход на пенсию на предлагаемых государством условиях крестьяне расценивали как крайнюю и вынужденную меру на случай абсолютной невозможности самостоятельного ведения хозяйства. Новая правовая норма находила применение в основном только в хозяйствах экономически слабых, обремененных долгами и несуженных, в отношении которых и без этого могло примениться принудительное изъятие взамен пенсии. Эти условия ввиду очевидного несоответствия потребностям хозяйственной практики неоднократно пересматривались в последующие годы. Однако коренных улучшений в действующую систему страховой защиты индивидуальных крестьян не вносили. Уже в 1974 г. на ее основе лишь 1% крестьян преклонного возраста получали пенсии. Безусловно, одним из главных факторов, как и прежде, был низкий уровень пенсий. Вплоть до 1979 г. средняя пенсия индивидуальных крестьян за переданные хозяйства составляла всего 30% от средней заработной платы работников общественного сектора.

К началу 70-х годов индивидуальные крестьяне оказались единственной крупной социальной группой, лишенной бесплатной медицинской помощи. Расходы на оплату медицинских услуг на случай заболевания владельцев хозяйств и членов их семей покрывались исключительно за счет их собственных средств, уплачиваемых в индивидуальном порядке. Вполне очевидно, что такое положение требовало накопления в хозяйствах необходимых средств на эти цели в порядке самофинансирования, а при их ограниченности — попросту отказа от получения зачастую весьма срочной медицинской помощи. Так, оказалось, что

крестьяне, имеющие право на бесплатную медицинскую помощь (обобществленный сектор), в середине 60-х годов пользовались медицинскими услугами в 3-4 раза чаще, чем те, для кого они были полностью платными.

Наряду с этим по приблизительным оценкам, проведенным в начале 70-х годов, медицинское обслуживание стоило крестьянам значительных средств — около 1,5-3 млрд. золотых. Было ясно, что без предварительной раскладки расходов их тяжесть целиком ложилась бы на отдельные хозяйства, при этом весьма неравномерно, а поэтому оказывалась бы весьма ощутимой и даже губительной по своим экономическим последствиям.

В отличие от риска, связанного с возрастом, и актуального в отношении только определенной и заранее известной возрастной группы, риск заболевания угрожает всем людям вне зависимости от возраста и пола, а следовательно, защита от него имеет большую экономическую и социальную значимость. После многолетнего обсуждения этой проблемы к началу 70-х годов было принято решение о социальной защите экономических интересов индивидуальных крестьян от этого риска. В порядке реализации этого решения в декабре 1971 г. был принят Указ о распространении на индивидуальных крестьян медицинского социального страхования. Теперь им гарантировалось бесплатное лечение в государственных лечебных учреждениях, необходимое санитарно-оздоровительное обслуживание, льготы при оплате лекарств в размере 70% их стоимости, а также компенсация других расходов, связанных с лечением. Новый закон затронул интересы 6,5 млн. сельских тружеников.

Средства на цели медицинского социального страхования первоначально формировались за счет обязательных взносов индивидуальных хозяйств, устанавливаемых, правда, без учета степени совокупного риска лиц, занятых в каждом из них, а только исходя из их доходности. Таким образом, страховые взносы стали как бы разновидностью подоходного налога. В среднем страховой взнос составил около 10% суммы земельного налога и в дальнейшем в целях упрощения техники расчетов и взимания стал его составной частью, что и создавало иллюзию бесплатности данной страховой услуги. В целом все же экономические и социальные последствия ее введения были значительными. Так, по приблизительным оценкам того времени, совокупный страховой взнос индивидуальных крестьян на медицинское страхование составлял сумму, которая была бы в 3-6 раз меньше суммы средств, расходуемых ими в порядке оплаты медицинских услуг. С другой стороны, что не менее важно, возросло число обращений крестьян в медицинские учреждения. Таким образом, с введением социального медицинского страхования наступило заметное уменьшение совокупных расходов на эти цели, их более равномерное разложение, но при одновременном расширении сферы оказания медицинских услуг и гарантий, что они будут оказаны.

В 1978 г. было введено социальное страхование пенсий по возрасту для крестьян-единоличников. Новая сфера страховой защиты охватила как на правах их собственников, так и членов их семей — всего около 10 млн. человек. Право на пенсию по старости в определенном размере возникало при достижении установленного возраста и передачи своего хозяйства государству. Кроме пенсий по старости и инвалидности, появились пособия на случай профессионального заболевания, а также подтверждалось право на получение бесплатных медицинских услуг и пособий в результате несчастных случаев на работе. Пособия переносились теперь из разряда обязательного имущественного страхования в разряд социального. Однако роль этих видов страхования была незначительной. Они лишь отчасти компенсировали расходы по найму работников взамен временно нетрудоспособных членов семьи: от 17,8% в 1978 г. до 5,8% в 1982 г. Правда, такое снижение было относительным ввиду значительного роста оплаты труда в индивидуальном секторе.

Теперь страховая защита строилась на твердой финансовой базе, которую обеспечивал специально созданный страховой фонд. Его источниками были целевые взносы владельцев индивидуальных хозяйств, а также дотации

государственного бюджета в установленной Законом пропорции 1 : 3. Первоначально величина взноса, который надлежало вносить каждому хозяйству, вообще не связывалась с величиной рисков, она зависела только от фактической доходности каждого хозяйства и применяемой ставки, что в целом противоречило теории страхования. Однако по некоторым оценкам того времени такой порядок исчисления страхового взноса считался наиболее оправданным прежде всего с точки зрения социальной справедливости. Другая часть специалистов все же утверждала, что отсутствие зависимости между величиной уплаченных отдельными хозяйствами страховых взносов и суммами пенсий не находило экономического обоснования.

Этот спор был частично разрешен спустя много лет. Уже с 1983 г. взносы индивидуальных хозяйств на цели социального страхования стали определяться исходя из их доходности и степени проявления риска, угрожающего владельцу индивидуального хозяйства и членам его семьи. Доходность хозяйства, как и раньше, определялась на основе данных о количестве и качестве обрабатываемых земельных угодий и о наличии и параметрах других производств. Величина же риска каждого хозяйства оценивалась исходя только из числа занятых в нем работников, подлежащих государственному социальному страхованию. Путем применения ежегодно устанавливаемых тарифов исчислялся совокупный страховой взнос с каждого хозяйства. При этом вопреки страховой теории в структуре взноса его "рисковая часть" всегда имела меньший удельный вес. Увеличение квоты участия индивидуальных хозяйств в формировании страхового фонда, а кроме того, увеличение в этой квоте ее "рисковой части" грозило чрезмерным усилением тяжести финансовых повинностей для мелких хозяйств, поскольку отчисления в фонд социального страхования в среднем и так составляли уже около 20-25% их совокупных финансовых обязательств перед государством. Только в результате все большего привлечения средств государственного бюджета к финансированию расходов по социальному страхованию удалось несколько уменьшить существовавший до этого диспаритет в области социального страхования граждан разных социальных категорий. Так, соотношение средних пенсий индивидуальных крестьян и работников обобществленного сектора в период с 1983 по 1987 г. возросло с 68,9 до 72,9% соответственно. Однако желаемого результата в деле ускорения смены поколений собственников не наступило. Предлагаемые условия индивидуальные крестьяне считали для себя неприемлемыми. Подтверждалось это фактом, что еще под конец 80-х годов 650 тыс. мелких хозяйств управлялось лицами пенсионного возраста.

Очередные решения по обновлению условий социального страхования были приняты государством в 1989 г. В результате их реализации предполагалось создание новой целостной системы страховой защиты индивидуальных крестьян. Однако нововведения, предложенные в атмосфере напряженной политической борьбы за симпатии крестьян, коснулись главным образом второстепенных вопросов, в частности либерализовался порядок передачи хозяйств другому собственнику с целью получения права на пенсию. Определенная пенсия теперь гарантировалась даже без передачи хозяйства другому лицу, а только лишь при условии уплаты страховых взносов на эту цель. Однако осталась прежней методика исчисления страховых платежей и вытекающие из них финансовые проблемы. Это выражалось в необходимости постоянного увеличения государственных дотаций при сокращении участия страхователей в формировании фонда. Такая система, по мнению специалистов, приближалась к пределам собственного развития, так как исчерпывала возможности своего финансирования.

Таким образом, до конца 80-х годов страховая защита индивидуальных крестьян так и не нашла системного воплощения и на общественном уровне была главным образом направлена на не всегда обоснованное расширение каталога выплат из фонда социального страхования и немотивированное увеличение их объемов. При этом ориентировались на достигнутый уровень и структуру обеспечения ими работников обобществленного сектора, но без

достаточного учета и анализа специфики страховых интересов, преследуемых членами индивидуальных хозяйств. Опыт организации страховой защиты личности в Европе, в частности в Германии, подсказывал рациональный путь развития страховой защиты личности по образцу так называемой "системы трех уровней" (Drei-Säulen-Konzept). В основе ее лежит принцип гармонизации страховых интересов субъектов страховых отношений, проявляющихся на трех наиболее важных уровнях: социальном, коллективном и индивидуальном. При этом обеспечение первого уровня возлагается на государственное социальное страхование, второго — на страхование по месту работы за счет средств предприятий соразмерно их возможностям и третьего за счет средств, расходуемых каждым в отдельности на цели индивидуального личного страхования. Специалисты видят такую систему страховой защиты личности перспективной и приемлемой как в условиях Польши, так и СНГ.

С учетом достижений передовой теоретической мысли и, безусловно, опыта зарубежных стран в конце 1990 г. была осуществлена очередная модернизация Закона о социальном страховании крестьян. Его основные положения внесли существенные изменения в системное обеспечение программы социального страхования. Принципиальным решением стала институциональная дезинтеграция рисков. Следствием стала организация двух самостоятельных целевых фондов. Каждый из них имеет собственную расходную базу, используется на цели, определенные только для них, вытекающие из характера обслуживаемых рисков. Безусловно, с точки зрения аккумуляции финансовых ресурсов и исполнения финансово-экономических заданий, важнейшим среди них стал фонд пенсионного страхования. Его формирование и теперь осуществляется из двух количественно неравнозначных финансовых источников: меньшего (индивидуальных взносов крестьян) и большего (дотаций государственного бюджета). Однако в отличие от практики предыдущих лет страховые взносы, уплачиваемые в обязательном порядке, теперь одинаковы для всех застрахованных вне зависимости от доходности хозяйств. При этом установлено, что по совокупности этих источников фонд должен гарантировать крестьянам по меньшей мере получение минимальной пенсии.

Уровень получаемой социальной пенсии также связан со степенью индивидуального участия хозяйства в формировании фонда. Пенсия зависит от суммы взносов, а также периодов их уплаты и устанавливается расчетным путем в процентном отношении к основной (минимальной) пенсии. Подсчитано, что при 35 годах регулярной уплаты страховых взносов дополнительная часть достигла бы 1/3 величины основной пенсии. Таким образом, при длительных сроках уплаты страховых взносов, а соответственно и значительном участии в формировании средств фонда фактически получаемая пенсия может существенно (на 30%) превышать ее установленный минимум.

Финансирование потребностей, дополнительно возникающих в результате наступления несчастных случаев, заболеваний и рождения ребенка, осуществляется за счет Фонда взносов на социальное страхование крестьян. В качестве одного из наиболее экономически и социально значимых пособий, получаемых крестьянами из этого фонда, выступают одноразовые возмещения на случай постоянной или временной потери здоровья, а следовательно, и трудоспособности или смерти в результате несчастного случая при работе или же профессионального заболевания. Сумма одноразового возмещения определяется пропорционально степени постоянной или временной потери здоровья. Пособия по заболеванию, как правило, выплачиваются крестьянам при длительности периода нетрудоспособности по причине заболевания не менее 30, но не более 180 дней. Опыт ФРГ при страховании этой категории трудящихся на случай заболевания показывает, какую важную роль играет не только гарантия выплаты пособия, но и порядок ее. Поэтому немецкие органы социального страхования выплачивают надлежащее пособие не непосредственно заболевшему, а лицу, заменяющему его на время болезни, в качестве платы за труд. Этим, как считается, гарантируется временная занятость на селе.

Групповые интересы индивидуальных крестьян в силу их экономической разрозненности менее выражены, чем у коллективов рабочих и служащих, но и они нуждаются в страховой защите. В своем развитии сообщество индивидуальных крестьян, выступающее в качестве генератора групповых интересов, прошло несколько этапов: от связей соседско-родственного характера, через группу односельчан к современной ее организации, опирающейся на формализованные в виде разных институтов связи микро-регионального уровня: солецтва и гмины. Формирование этих связей происходит в процессе пользования услугами, оказываемыми разными институтами сельской и гминной общественно-хозяйственной инфраструктуры, что создает определенную взаимозависимость между разрозненными по существу хозяйствами. Объединение на этой базе сельских жителей формирует понятие локального общества. На этом уровне проявляются и реализуются определенные экономические интересы, занимающие промежуточное положение между проявляемыми в рамках всего общества и сугубо индивидуальными. Они также подвергают риску нарушения и нуждаются в соответствующей страховой защите, которая в свою очередь является интегральной частью общей системы страховой защиты. Эта форма страховой защиты должна дополнять социальную и индивидуальную от влияния тех же рисков, но в степени, адекватной уровню угрозы их групповым интересам (интересам данной локальной группы).

Защита групповых интересов индивидуальных крестьян издавна практикуется в польском селе, принимая различную финансовую форму аккумуляции средств на эти цели. Чаще всего это была общественная помощь со стороны разных фондов; благотворительных в том числе, при наступлении неблагоприятных событий.

Постоянная потребность в страховой защите и в средствах на эти цели вызвала необходимость организации целевого фонда. В этой связи возникла, а с 1989 г. на несколько лет внедрена была в жизнь идея Социального фонда. Механизм его функционирования был построен по схеме социальных фондов, формируемых на государственных промышленных предприятиях и в организациях. Одним из приоритетных направлений использования его средств являлось противодействие последствиям неблагоприятных случайных явлений. С 1991 г. он наряду с другими внебюджетными фондами был упразднен. Однако с введением в 1990 г. Закона о социальном страховании необходимость выражения групповых интересов индивидуальных крестьян была реализована посредством локализации управления фондом социального страхования через специально для этого созданные Кассы сельского социального страхования. Они управляются Советами социального страхования крестьян. Советы могут устанавливать льготы по уплате взносов, определять особенности и порядок их назначения в обслуживаемых ими регионах.

Для более полного удовлетворения различных индивидуальных потребностей в страховой защите новый закон поощряет крестьян к дополнительному страхованию по всем видам рисков. Более того, упоминаемые выше кассы сами уполномочены создавать условия для развития индивидуального страхования. Специальные обследования уже подтверждают значительные различия в имущественном положении индивидуальных крестьян, которое является главным фактором формирования их индивидуальных интересов. А по мнению экономистов, хозяйственная реформа и рыночные отношения на селе предполагают еще большую дифференциацию уровня жизни крестьян в зависимости от их производственной активности. На этой основе каждый человек формирует собственные представления об уровне индивидуальных экономических интересов и потребностях в их страховой защите. Ее организация в отличие от социальной страховой защиты может проводиться только на основе добровольности и свободного выбора рисков и степени их обеспечения — полного или частичного. Посредством индивидуальной страховой защиты становится возможным существенно дополнить уже частично реализованную через социальное страхование необходимую страховую защиту.