

10.2. РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ СТРАНЫ

Алибеков Ш.И., д.э.н., доцент

Северо-кавказского (г. Махачкала) филиала ГОУ ВПО «Российская правовая академия» Министерства юстиции РФ;

Салова Л.И., соискатель, преподаватель Кизлярского электромеханического колледжа

Работа посвящена изучению сущности и роли государственных социальных внебюджетных фондов в процессе реализации социальных функций государством в процессе осуществления социальной политики

В настоящее время отечественная экономика уже приобрела рыночный характер. Базовые категории рыночного механизма воспроизводства получили практическое воплощение, дальнейшее развитие и совершенствование. В то же время поиск новых источников финансирования для сохранения системы гарантии, социальной защищенности и обеспеченности потребовал принятия решения о финансовой модели, относительно свободной и независимой от хронического дефицита бюджетных средств. Кроме того, важно принять во внимание и следующие факторы:

- изменение функций государственного бюджета, сужение сферы безвозвратного бюджетного финансирования народного хозяйства;
- введение налога на прибыль, в связи с чем многочисленные министерства и ведомства потеряли возможности финансирования и источники пополнения своих централизованных отраслевых фондов;
- наличие группы республик и предприятий, нуждающихся в перераспределении финансовых ресурсов;
- потребность централизованного финансирования осуществления социальной политики государства.

Выбор сделан в пользу введения страховой системы социальной защиты населения, создающей более устойчивые источники финансирования расходов государства по пенсионному обеспечению, социальному страхованию, здравоохранению, занятости населения. За счет этих источников формируются государственные социальные страховые фонды, основанные на принципе общественной солидарности, что связано с усилением необходимости вложений финансовых ресурсов социальной направленности. Успехи в социальной политике в основном определяются финансовой стабильностью. При этом государство решает задачи, связанные с определением оптимального объема производства общественных благ и становлением рационального метода взимания налогов, платежей и взносов.

Для удовлетворения общественных потребностей требуется нести соответствующие издержки, которые возмещаются как из бюджетных средств, так и из государственных социальных внебюджетных фондов, формируемых за счет обязательных взносов и платежей. Таким образом, социальная политика находит выражение в финансовой стратегии через создание системы государственных социальных внебюджетных фондов. Она направлена на достижение эффективной мобилизации финансовых ресурсов, их перераспределении и использовании в рамках единой экономической системы с целью обеспечения реализации социальных про-

грамм, социальной защиты граждан в обеспечении пенсиями и пособиями пенсионеров, защите граждан в условиях безработицы, выплате пособий по временной нетрудоспособности, лечении и отдыхе, бесплатном медицинском обслуживании граждан. Несмотря на множественность фондов и достаточно высокие ставки страхового взноса, система фондов сегодня не обеспечивает в полной мере потребности финансирования социальных затрат государства. Поскольку основная часть доходов этих фондов формируется за счет обязательных взносов, то при анализе этих фондов и их функционировании речь должна идти прежде всего об обязательности этих взносов.

Исходным методологическим положением в исследовании функционирования государственных социальных внебюджетных фондов служит, на наш взгляд, вывод об экономической природе обязательных страховых взносов. В современной научной литературе нет четкого представления природы этих взносов в государственные социальные внебюджетные фонды. По мнению автора, обязательные страховые взносы представляют собой систему обязательных платежей юридических и физических лиц в соответствующий социальный фонд. По своему экономическому содержанию они близки к целевым налогам.

Следует заметить, что страховые тарифы дифференцировались в зависимости от принадлежности предприятий сектору экономики, а также от уровня обеспечения, предоставляемого работникам, занятым на различных предприятиях. При этом предоставление максимальных льгот в системе страховых взносов предусматривалось государственной промышленностью, в особенности ведущими ее отраслями, и на вытеснение частных предпринимателей, для которых были установлены более высокие размеры взносов. Таким образом, принцип классификации тарифов страховых взносов в зависимости от опасности и вредности условий труда, положенный в основу определения размера страховых взносов предприятий, деформировался с введением льготных тарифов, учета финансового состояния отраслей, их значением для народного хозяйства. В целях преодоления такого рода несоответствия предлагалось вернуться к старой системе социального страхования, построенной на учете всех видов и степеней социального риска. В связи с тем, что профсоюзы строились по отраслевому принципу, установление различных ставок страховых взносов по профессиональным союзам означало их дифференциацию по отраслевому признаку. Поэтому к факторам, влияющим на величину отраслевых ставок страховых тарифов, являлись:

- характер и значение производства;
- состав работающих по полу;
- уровень средней заработной платы рабочих и служащих.

Это объяснялось характером производства, его вредностью и степенью опасности для здоровья трудящихся.

Последующие годы уточнялись только отдельные страховые тарифы по отраслям народного хозяйства.

Поступление средств из союзного бюджета на цели государственного социального страхования началось в 1956 г. в связи с расширением круга лиц, обеспечиваемых государственной пенсией, и значительным повышением размеров пенсий рабочим и служащим. Одним из последствий сложившегося тогда финансирования сферы социального страхования трудящихся стало занижение совокупных затрат труда в себестоимости про-

дукции, искажение соотношения между издержками производства и прибылью. Причем устранение создавшейся диспропорции обеспечивалось повышением страховых тарифов. Правительством РФ было установлено девять разрядов тарифных ставок по 32 отраслевым профсоюзам. Причем для 15 отраслей единый тариф составлял 14%, а для большинства отраслей непроизводственной сферы 7%. Таким образом, размеры отраслевых тарифов были унифицированы, а следовательно, выравнялся и вклад отраслей в страховой тариф. Основным критерием повышения страховых тарифов был уровень рентабельности отдельных отраслей экономики и соответствующая возможность их изменения с учетом применения повышенных тарифов страховых взносов. Эти тарифы, введенные еще в январе 1982г., приблизили размеры отчислений на социальное страхование к тем расходам, которые осуществлялись из бюджета социального страхования.

Идеология повышения нормативов страховых тарифов, принятая в то время, позже отразилась в соответствующих законодательных актах Российской Федерации при отделении Пенсионного фонда от Фонда социального страхования, введении Закона о медицинском страховании граждан РФ и т.д. Внебюджетные фонды являются одновременно воплощением социальной политики государства, приобретающей в условиях кризисного развития особое значение. Прежде всего это связано с тем, что за счет средств государственных социальных внебюджетных фондов создаются условия для реализации первоочередных потребностей неработающего населения – детей, пенсионеров, инвалидов – и выравняется воспроизводство рабочей силы. Эти фонды являются специфическим перераспределительным механизмом в финансовой системе РФ, при помощи которого распределяются средства независимо от величины трудового вклада. Выплаты из них осуществляются в основном на бесплатной основе либо на льготных условиях. Через функции, выполняемые этими фондами, государство осуществляет экономическую и социальную политику в части формирования и выравнивания доходов и потребления населения, т.е. эти фонды служат механизмом стабилизации общественного развития. Меры, направленные на выравнивание дифференциации в доходах различных групп населения, повышение уровня его жизни, социальные гарантии и обеспечение, социальная защита несут в основном целенаправленный характер. Можно считать, что социальная политика РФ служит выполнению задач стабилизации жизненного уровня населения, решает вопросы социальных гарантий посредством внедрения в рыночные отношения дифференциации социальной защиты населения, осуществляет сглаживание негативных последствий становления рынка через перераспределительные отношения.

В период перехода к рыночным отношениям допускались серьезные просчеты в экономической и социальной политике. Последствия ошибок сказались на инфляционных процессах, разбалансированности народного хозяйства, значительном снижении темпов роста национального дохода, а затем и абсолютном его падении. В этих условиях принцип эффективности платежей и страховых взносов в государственные социальные внебюджетные фонды предполагает стимулирование рыночных отношений. Экономическое состояние общества во многом определяется удовлетворением социальных потребностей населения.

Эффективность страховых взносов должна обеспечиваться комплексностью и простотой восприятия плательщиками механизма их взимания. Комплексность служит углублению основ суверенитета РФ путем введения системы социальной защиты граждан. Условия перехода к рыночным отношениям изменили методы воздействия на решение социальных проблем общества. Как известно, оплата труда является одним из основных источников доходов работающего населения. Однако в период реформирования рыночной экономики возникают противоречия, связанные с процессами инфляции, разбалансированности экономики, несвоевременностью выплаты заработной платы, ее низким уровнем, особенно в отраслях образования, культуры, здравоохранения, науки. Государственные социальные внебюджетные фонды способствуют смягчению негативных явлений рыночных отношений.

Критериями ограничения роста государственных социальных внебюджетных фондов является наличие финансовых взаимоотношений, темпы роста оплаты труда в каждом конкретном периоде. Соотношение размеров оплаты по труду и соответствующие показатели денежных выплат за счет внебюджетных фондов взаимосвязаны. Кроме того, в процессе оплаты по труду осуществляется принцип социальной справедливости, характеризующий уровень развития производительных сил и производственных отношений. Деятельность государственных социальных внебюджетных фондов способствует смягчению противоречий, возникающих при распределении по труду в условиях реформирования экономики, а также создают равные стартовые условия для развития способностей и потребностей подрастающего поколения, не принимающего участия в процессе производства.

Многие считают, что проблема оптимального соотношения средств между фондом оплаты по труду и общественными фондами потребления должна решаться путем комплексного развития всех тех направлений социального развития, которые оказывают многостороннее воздействие на усиление экономической ответственности и активности работника.

Пропорция между фондом оплаты труда и общественными фондами потребления складывается как результирующая величина. Многофункциональность общественных фондов потребления предопределяет характер и способ получения благ из указанных фондов. Льготы и услуги, поступающие населению в натуральной форме в основном через учреждения непроизводственной сферы, обеспечивают удовлетворение общественно приоритетных личных потребностей, например, в медицинской помощи, отдыхе, переквалификации и т.д. Дифференциация номинальных доходов денежных выплат из общественных фондов потребления снимает противоречия в распределении благ, обусловленные действием закона о труде. В то же время эти фонды не устраняют и не должны устранять дифференциацию в доходах населения. Они лишь смягчают их, выступая важным фактором социально-экономической и политической стабильности общества. При этом они не снимают проблемы моральной и социальной ответственности человека за свое благосостояние и благосостояние своей семьи.

Экономическая нестабильность является барьером финансовых возможностей поддержания доли расходов государства на социальные нужды населения. Кроме того, пе-

реход экономики к рыночной модели хозяйствования вызывает необходимость выделения значительных денежных средств на осуществление мер по социальной защите, которые в условиях плановой экономики не требовались. В условиях рынка в связи с безработицей, например, необходимо выплачивать дотации малообеспеченным семьям на воспитание детей, осуществлять переквалификацию специалистов в связи с остановкой производств и т.п. Роль институтов социальной защиты как специальных целевых отраслей социального страхования и социальной помощи актуальна и прогрессивна. При этом одной из важнейших задач социально-ориентированной экономики является достижение благосостояния человека, которое характеризуется как уровнем потребления по минимальному значению, или среднему значению, так и уровню дифференциации, т.е. разрыву между богатыми и бедными слоями населения. В этих условиях достаточно острым является вопрос о доходах, формируемых на основе распределения по труду и предоставляемых через общественные фонды потребления. Соотношение темпов роста оплаты труда и динамика показателей выплат из государственных социальных внебюджетных фондов взаимосвязаны. Пропорциональность, поддерживаемая государством в сфере распределительных отношений, отражает доходы населения. Выполняя функции перераспределения, внебюджетные фонды являются одним из важнейших дополнительных источников доходов населения. Следует констатировать, что вопрос количественной определенности социальных гарантий, социальной помощи вплотную подводит к проблемам дифференциации благосостояния и доходов, рассмотрение которых представляет большой интерес. Система социального страхования, осуществляемая посредством государственного регулирования, обеспечивается деятельностью каждого из государственных социальных внебюджетных фондов. Система социальной защиты и социального страхования широко используется практически во всех развитых странах.

Следует отметить, что один из наиболее дискуссионных вопросов при обсуждении финансового обеспечения и распределения финансового бремени между основными субъектами страхования является то, насколько оправданно освобождение самих страхуемых от уплаты страховых взносов. До 1991 г. в стране страхуемые не выплачивали страховые взносы. Такая организация социального страхования не возлагала на застрахованных обязательства по отношению к конкретному виду страхования. Им предоставлялись определенные права, например, право на пенсионное обеспечение, обеспечение по инвалидности и т.д. С переходом к такой системе страхования утрачивает страховой характер. Обязательное страхование расширяется в направлении страхования «в пользу третьих лиц», при котором круг субъектов, несущих ответственность по страхованию, не совпадает с кругом лиц, подвергающихся риску. Поэтому страховое бремя перекладывается на предприятия, организации, т.е. юридических лиц, не приобретающих при этом юридических прав, для которых страхование превращается в государственную повинность – в обязательный налог. В свою очередь предприятия перекладывают страховое бремя на потребителей выпускаемой продукции, оказываемые работы и услуги. При такой государственной системе социального обеспечения ответственность за риск становится нечеткой. Необходимо отметить важность сохранения базового принципа страхования, предварительного учета рисков. В противном случае неизбежны либо низкий уровень социальных гарантий, либо инфляция, вызываемая усиленной эмиссией денежных средств, направляемых в том числе на социальные выплаты, что также ведет к снижению реального уровня жизни малоимущих слоев населения.

Социальное страхование как особая форма социальной защиты используется в качестве самостоятельного механизма для мобилизации денежных средств и организации ряда других функций социальной защиты населения:

- обеспечение и охрана здоровья трудящихся;
- создание новых рабочих мест и др.

Учитывая специфику образования финансовых ресурсов государственных социальных внебюджетных фондов РФ, обязательные страховые платежи в них должны носить расчетный характер. Причем в основу методики этих расчетов должны быть положены следующие требования:

- величина предполагаемого ущерба при страховых случаях, которая представляет стоимостную оценку уровня социальной защиты людей в случаях утраты трудоспособности, нанесения ущерба здоровью;
- вероятность реализации опасности для заданного промежутка времени, определяемая на основании накопленных эмпирических данных, т.е. вынужденные затраты общества на преодоление различных видов социально-значимых рисков для жизни населения через сопоставление уровней риска и возможности его минимизации.

Схема оценки социально-значимых рисков в жизнедеятельности населения выявляет наиболее серьезные источники опасности и их ранжирования на основе качественного и количественного сопоставления. Чтобы сравнивать опасные и вредные факторы по их значимости для отдельного человека и всего населения в целом нужно иметь натуральные показатели, характеризующие опасность. При вредном факторе, характеризующем опасность для здоровья человека, необходимо учитывать систему таких статистических показателей:

- вероятность заболевания людей разного возраста и пола;
- продолжительность стажа работы во вредных и опасных для здоровья условиях труда;
- длительность болезни и объективные (медицинские) показатели ее тяжести;
- сопоставление оценок (интенсивности) риска, сопоставление разнородных социально значимых факторов;
- определение возможности оценки индивидуального и группового риска, их соотношения между собой;
- вынужденные затраты общества на компенсацию утраты трудоспособности, лечение, реабилитацию населения;
- определение критериев в оценке страхового и трудового стажа для получения пособия по безработице.

По мере дальнейшего реформирования экономики совершенствуется процесс становления и развития системы государственных социальных внебюджетных фондов РФ, отражающий потребности рыночных отношений и воздействующий на этот процесс. Анализ формирования и использования средств государственных социальных внебюджетных фондов выявил достаточно существенные негативные моменты. Прежде всего, огромные финансовые средства, поступившие в распоряжение фондов из государственных источников, нередко используются не по целевому назначению. Проведенные Министерством финансов РФ (Минфин РФ) проверки в Фонде занятости населения вскрыли грубейшие нарушения в использовании средств этого фонда. Во многом такое положение объясняется тем, что функции государственных органов, обеспечивающих контроль за мобилизацией доходов фондов и их целевым использованием, законодательно должным образом не определены.

Как отмечалось ранее, государственным социальным внебюджетным фондам свойственны параллельность и дублирование в учете и взыскании платежей, многократность учетно-платежной и контрольной работы и многое другое. Практика показывает, что законодательная база здесь нуждается в совершенствовании, так как ее отдельные нормы и положения являются зачастую противоречивыми. Так, порядок определения ответственности пла-

тельщика за занижение взноса в Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования отличен от того порядка, который действует по другим социальным фондам и по налоговым платежам. Плательщик за одно и тоже нарушение несет ответственность в виде финансовой санкции перед каждым из социальных фондов. За занижение облагаемой базы он несет как Фонду социального страхования, так и Пенсионному фонду РФ санкцию, в несколько раз превышающую недоплаченную сумму, а фондам социального и медицинского страхования – в размере недоплаченной суммы взноса.

Для управления каждым из фондов создается соответствующая административно-управленческая структура вплоть до районного звена. На это тратятся значительные суммы государственных средств. Особенно высок удельный вес расходов на содержание аппарата фондов обязательного медицинского страхования. Важно также отметить психологический аспект: отчисления в каждый из фондов воспринимаются и плательщиками, и общественностью как самостоятельные налоги, создающие их множественность.

До настоящего времени не упорядочено законодательство по отдельным внебюджетным фондам, в частности, по фондам социального страхования. Создание специального органа с возложением на него функций сбора, учета и контроля по государственным социальным внебюджетным фондам с содержанием его за счет отчислений от доходов этих фондов потребует значительных организационных, трудовых и финансовых издержек.

Как известно, финансовые взносы в фонды носят обязательный характер, поэтому в целях упорядочения механизма мобилизации доходов в фонды Минфином РФ и Федеральной налоговой службой (ФНС РФ) вносились предложения о сосредоточении функций по сбору и контролю платежей во внебюджетные фонды в системе налоговых органов с передачей им функции по учету платежей и контролю платежей в виде единого социального налога (ЕСН). Теперь система ФНС РФ осуществляет контроль за полнотой и своевременностью отчислений во внебюджетные фонды ЕСН.

Специалистами Пенсионного фонда РФ предлагалось также создание единого Фонда социальных выплат, где собирались бы все страховые взносы в государственные социальные внебюджетные фонды. Основанием этого стало бы то, что все государственные социальные внебюджетные фонды имеют одну и ту же базу – оплату труда, начисленную по всем основаниям. Такое решение ими предлагалось реализовать на основе Пенсионного фонда РФ, структура которого наиболее подготовлена и мобильна. Пенсионный фонд РФ имеет стабильную сложившуюся централизованную структуру региональных отделений, начиная с районного уровня, при этом сотрудничество фонда с налоговыми органами в части документальных проверок способствовало бы укреплению экономических функций фонда.

В настоящее время разрабатываются различные проекты усовершенствования законодательной базы государственных социальных внебюджетных фондов. Ст. 636 Налогового кодекса РФ предполагает введение нового социального налога, который объединил бы платежи ныне существующих внебюджетных фондов. Реализация этого проекта значительно сократила бы расходы на содержание административного аппарата управления фондами, упорядочила бы систему взимания платежей и в значительной степени снизила бы трудоемкость налогоплательщиков. Однако при этом теряется страховое назначение этих платежей. Зачисление платежей на единый собирательный счет лишает систему фондов основного принципа – принципа социального страхования.

Повышение уровня социальной защиты при согласованных действиях организационно-управленческих структур (правительственных, хозяйствующих субъектов, профсоюзных организаций) следует реализовать путем создания законодательных и нормативных актов правительства, профсоюзов, трудящихся и предпринимателей.

Построение механизмов по сбалансированию интересов всех субъектов, по гармонизации общей ответственности, основанных на общенациональной, коллективной и личной ответственности. Поэтому процесс перераспределения средств этих фондов должен зависеть от наличия ресурсов и целей, поставленных перед каждым из фондов. При этом перераспределение в обязательном порядке должно предусматривать обеспечение базового прожиточного минимума с размерами страховых выплат, которые позволяют менее болезненно преодолевать негативные факторы рыночной экономики. С позиции современного подхода к совершенствованию механизма функционирования государственных социальных внебюджетных фондов должны решаться проблемы профилактических и компенсационных факторов, оказывающих влияние на уровень социальных гарантий социальной защиты и социальной обеспеченности.

Литература

1. Анисимов В.М. Развитие страховой медицины – путь к реформированию здравоохранения [Текст] / В.М. Анисимов // Финансы. – 2006. – №5.
2. Барчук В. Пенсионный фонд России сегодня [Текст] / В. Барчук // Экономика и жизнь. – 2008. – №29.
3. Дадашев А.З. Занятость населения и безработица в России: проблема регулирования [Текст] / А.З. Дадашев // Вопросы экономики. – 2006. – №1.

Ключевые слова

Пенсионный фонд РФ; внебюджетные фонды; финансовая политика; Фонд социального страхования; Фонд медицинского страхования.

Алибеков Шахизин Ильмутдинович

Салова Любовь Ивановна

РЕЦЕНЗИЯ

Государственные социальные внебюджетные фонды формируются за счет отчислений юридических лиц и являются источником финансирования расходов государства по пенсионному обеспечению, социальному страхованию и здравоохранению и реализации социальной политики. Социальная политика направлена на достижение эффективной мобилизации финансовых средств, их распределению и использованию в рамках единой экономической системы для реализации социальных программ и защиты граждан, обеспечения пенсиями пенсионеров, защиты граждан в условиях безработицы, лечения и отдыха и бесплатного медицинского обслуживания граждан.

В этой связи экономическая нестабильность является барьером финансовых возможностей поддержания доли расходов государства на социальные нужды населения. Для управления фондами создаются соответствующие административно-управленческие структуры. На это тратятся значительные суммы государственных средств. В настоящее время разрабатываются различные проекты усовершенствования законодательной базы государственных социальных внебюджетных фондов.

В рецензируемой работе авторы высказывают свою точку зрения по проблемам формирования этих фондов, их использования в процессе реализации социальных функций государства. В этом контексте подчеркивается роль и значение этих фондов в рамках государства и региона. Все это, безусловно, представляется весьма актуальным и интересным для широкого круга читателей.

Статья рекомендуется к публикации в открытой печати.
Удахина С.В., канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой «Информационных систем в экономике» Кизлярского филиала ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет»

10.2. PART OF STATE VNEBYUDZHETNYKH FUNDS IN A SOCIAL POLITICS OF COUNTRY

S.I. Alibekov, the Doctor of Sciences (Economic), Senior-Lecturer, of North Caucasion (Makhachkala) Branch of Russian Legal Academy;

L.I. Salova, the Competitor, Lecturer of Kizlyar Elektromekchanical College

Work is devoted the study of essence and role of state social vnebuydzhetykh funds in the process of realization of social functions of the state during realization of social policy.

Literature

1. V.M. Anisimov. Development of insurance medicine. 2006r.
2. V. Barchuk. Persian fund to Russia today. 2008r.
3. A. Dadashev. Employment of the population and unemployment in Russia. 2006.

Keywords

Pension fund; extra-budgetary funds; financial politics; Fund of social insurance; Fund of medical insurance.