

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ФОНДЫ: ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ

И.Н. АЛЕШКЕВИЧ,

ассистент кафедры налогов
и налогообложения БГЭУ

Многие социальные системы в мире переживают в настоящее время процесс локального или революционного реформирования. С точки зрения охвата эвентуальных рисков и населения они носили всесторонний характер, однако оказались неадекватны и неэффективны в новых условиях. Создание устойчивых и всеохватывающих, но малоэффективных социальных гарантий в нашей стране также не стимулирует к свободной самореализации граждан, у которых отсутствует убеждение в реальности попыток опираться на собственные силы и способности.

В связи с этим возникает необходимость научного обоснования и разработки практических мер по совершенствованию основных структурообразующих элементов социальной защиты населения, в частности пенсионного и социального страхования, создания их целостного механизма, отвечающего современным условиям.

Пенсионно-страховой капитал концентрируется и перераспределяется в системе ФСЗН. За годы своего существования фонд стал достаточно мощным финансовым институтом, являясь крупнейшим социальным фондом в республике. Его активы весьма значительны и сопоставимы с объемом доходов республиканского бюджета.

Отношение доходов ФСЗН к валовому внутреннему продукту в последние годы характеризовалось устойчивой тенденцией роста. При этом наблюдалось увеличение доли страховых взносов в ВВП с 8,9% в 1995 г. до 11,3% в 2004 г. (аналогичный показатель в странах, имеющих эффективные социальные системы, достигает 12%) [1]. Доля трансфертов из государственного бюджета, напротив, снизилась с 1,0% в 1995 г. до 0,2% в

В статье рассматриваются проблемы формирования, распределения и использования средств государственного пенсионного и социального страхования. Представлен подробный анализ доходов и расходов фонда социальной защиты населения. Особое внимание уделяется вопросам распределения страховой нагрузки между плательщиками страховых взносов и обеспечения их сбалансированного участия в финансировании пенсий и пособий.

2004 г. Сократился в последние годы также удельный вес в ВВП прочих поступлений в фонд с 1,0% в 2000 г. до 0,2% – в 2004 году.

Однако некоторое увеличение доли средств пенсионного и социального страхования в валовом внутреннем продукте, по нашему мнению, не позволило достичь ее оптимальных значений. Опыт развитых зарубежных стран показывает, что для обеспечения высокой степени защиты трудоспособного населения от различных видов социального риска размер социальных фондов должен достигать 20-30% ВВП. Так, валовая сумма поступлений в государственные социальные фонды в Нидерландах составляет 32,8% ВВП, в Бельгии – 29,6%, в ФРГ – 28,9%, в Великобритании – 23,8%. При этом около 30% социальных расходов осуществляется в натуральном выражении и в виде услуг.

Основной составляющей пенсионно-страхового капитала ФСЗН являются страховые взносы. В общей сумме их поступления основная доля принадлежит нанимателям (более 90%). Отчисления «самозанятого» населения (предпринимателей и творческих работников) и обязательные удержания из заработной платы работников незначительны, размеры страховых тарифов для отдельных категорий плательщиков необоснованно занижены, что идет вразрез с принципом паритетного участия социальных партнеров в финансировании системы пенсионного и социального страхования, а также нарушает принципы социальной справедливости.

В исследованиях МОТ неоднократно отмечалось, что логический

критерий для распределения с экономической точки зрения величины страховых взносов между субъектами пенсионного и социального страхования не установлен, за исключением взносов по несчастным случаям на производстве, где утвердился ясный правовой принцип полной финансовой ответственности работодателя. Как показало исследование, формирование страховой нагрузки в большинстве европейских стран осуществляется примерно в равных пропорциях для работников и нанимателей [2].

При формировании пенсионно-страхового капитала в нашей республике, мы полагаем, также было бы целесообразно начать постепенный переход к равному участию нанимателя и работника в этом процессе, предварительно восстановив полную стоимость рабочей силы посредством обоснованного увеличения оплаты труда, а также повышения удельного веса зарплаты в общих доходах населения. Значительным скрытым резервом увеличения доходов бюджета ФСЗН остается сокращение «теневой» составляющей заработной платы. Наличие значительной численности неработающего официально и, соответственно, не уплачивающего страховые взносы трудоспособного населения также уменьшает группу активных доноров системы фонда. Несмотря на огромную проделанную работу по персонализированному учету, большое число граждан остается за рамками государственного пенсионного и социального страхования в нарушение принципа всеобщности и обязательности. В связи с этим считаем необходимым

ужесточить условия обязательной регистрации в системе персонализированного учета плательщиков страховых взносов для всех граждан РБ.

По нашему мнению, представляется правомерным установление обязательных, минимально допустимых фиксированных взносов на пенсионное и социальное страхование для фермеров, представителей свободных профессий и предпринимателей, для которых этот вид деятельности является основным. Действующий в настоящее время минимальный размер взносов для данной категории плательщиков – 36% от БПМ – не отвечает реальной ситуации, так как трудно представить, что предприниматель «существует» на заработанный доход, не превышающий 70 долларов в месяц. Размер страховых взносов для «самозанятого» населения можно было бы увязать с показателем средней заработной платы в республике. В противном случае многие плательщики данной категории, не имея необходимого страхового стажа и соответственно накопленных страховых взносов, рискуют в недалеком будущем прикнуться к категории получателей социальных пенсий и пособий, резко снизив личный и семейный уровень жизненных стандартов.

До настоящего времени система пенсионного и социального страхования в республике не соответствует страховым принципам [3]. Страховые взносы в фонд и отношения, возникающие при их уплате, имеют налоговую природу, т.к. тарифы взносов устанавливаются государством и являются облигаторными платежами, при этом объем страховых выплат не совпадает с размером страховых взносов. Страховые тарифы установлены произвольно, без необходимой оценки социальных рисков и актуарных расчетов. Тогда как страховые платежи должны быть строго целевыми, связанными с социальными рисками, возмездными, максимально эквивалентными и выплачиваться только при наступлении страховых событий.

Считаем, что для действия подлинного механизма страхования необхо-

димо установить жесткие и точные правовые отношения между страховщиком в лице фонда, страхователями и застрахованными для обеспечения наиболее полного соответствия между размерами страховых взносов и обязательствами фонда. В связи с возможностью резких колебаний в количестве социальных рисков фонду необходимо формировать финансовый резерв, средства которого должны инвестироваться в высоколиквидные вложения.

Прямое установление государством страховых тарифов без подробного анализа обширных статистических данных и актуарных расчетов крайне нерационально. Введение частичной дифференциации тарифа на пенсионное и социальное страхование, а также создание автономной системы страхования от несчастных случаев на производстве и от профессиональных заболеваний стало важным шагом в нужном направлении. Однако произошедшие перемены в системе уже нельзя считать своевременными. Давно назрела необходимость создания полноценной разветвленной системы пенсионного страхования с введением обязательного государственного накопительного страхования с равнозначным участием социальных партнеров.

Система социального страхования также требует глубокой трансформации, которая обусловлена необходимостью более справедливого распределения страховой нагрузки между получателями социальных выплат и пособий [4]. Более жесткое равновесие между суммой уплаченных страховых взносов и системой выплат должно быть достигнуто через подвижную дифференциацию тарифов на социальное страхование относительно базового тарифа. В перспективе считаем возможным и необходимым осуществить более детальную увязку составляющих тарифных ставок совокупного страхового тарифа по отдельным видам социального страхования (по болезни застрахованного; страхования родителей от болезни детей; в связи со смертью застрахованного; на санаторно-курортное лечение и др.) и суммам страховых выплат.

Особое внимание государства необходимо срочно привлечь к проблемам ранней диагностики серьезных заболеваний застрахованных. С этой целью необходимо в рамках государственного социального страхования рассмотреть возможность введения нового вида страхования – диагностического. Подобное государственное социальное страхование существует во многих цивилизованных странах и предусматривает выплаты на медицинское обследование каждые два года для застрахованных, достигших 35-летнего возраста; а также ежегодное обследование по раннему распознаванию рака у женщин – с 20-летнего возраста, у мужчин – с 45 лет. В нашей стране такой вид страхования будет особенно актуальным для лиц, не получающих выплат по временной нетрудоспособности в течение нескольких лет подряд и долговременно не посещающих амбулаторно-поликлинические учреждения.

Политика децентрализации государственных социальных расходов привела к увеличению доли ФСЗН в общих социальных расходах государства. В то время как расходы государственного бюджета в ВВП в последние годы сократились более чем на 10%, удельный вес семейных пособий, выплачиваемых за счет бюджета, снизился с 3,0% до 1,5% ВВП, отношение расходов ФСЗН к валовому внутреннему продукту стабильно превышало десятипроцентный уровень.

Неустойчивостью характеризуются расходы на пенсии. Их доля в ВВП колебалась от 7,6% в 1999 г., в 2001-2002 гг. была на уровне 9,5%, в 2003-2004 гг. снизилась до 8,8% (удельный вес расходов на пенсии в ВВП в развитых зарубежных странах составляет от 6,3% в США до 16,5% в Нидерландах и Бельгии).

В анализируемом периоде изменилась структура **страховых** расходов ФСЗН. Удельный вес расходов на пенсии снизился с 81,6% в 1999 г. до 79,5% в 2004 г. при одновременном увеличении численности пенсионеров. Доля расходов на выплату детс-

ких пособий превысила 7,2%, в то время как трансферты из государственного бюджета на эти цели поступали ограниченно.

Результатом частичной финансовой и функциональной самостоятельности Фонда социальной защиты населения является его бездефицитность. Превышение доходов над расходами было особенно ощутимым в 90-е годы: в 1997 г. – 6,5%; в 1998 г. – 8,7%; в 1999 г. – 30,5%. Благодаря автономности ФСЗН в те годы достигнут более высокий уровень сбора средств по сравнению с бюджетной системой. Однако к 2004 г. доходы фонда превысили его расходы всего на 3,5%. Это обусловлено тем, что с 1 апреля 2004 г. средства Фонда социальной защиты населения проходят через органы казначейства Министерства финансов, как официально обозначено, с целью оптимизации работы фонда. В связи с этим вырисовалась новая сложнейшая схема финансирования социальных выплат.

Аккумуляция взносов на пенсионное и социальное страхование в казначействе Министерства финансов нарушает один из основных принципов пенсионного и социального страхования – автономности средств. Средства республиканского бюджета и бюджета пенсионного и социального страхования имеют разную природу и направленность. Средства фонда представляют собой пенсионно-страховой капитал, который формируется в основном за счет целевых страховых взносов и должен быть направлен на формирование страховых резервов, капитализацию и использован строго по целевому назначению.

Консолидация средств пенсионного и социального страхования в бюджете позволяет использовать их на общегосударственные нужды в интересах республиканского бюджета. Эта практика неизбежно отражается на уровне пенсий и пособий. Проблемы, накопившиеся в системе, будут усугубляться, поскольку построение эффективной и рациональной системы пенсионного страхования в условиях консолидации бюджета ФСЗН практически невозможно.

Должна быть создана разветвленная система пенсионного страхования, основанная на распределительно-накопительных принципах и автономии государственного страхования досрочных пенсий. Финансовые ресурсы пенсионной системы следует расходовать обособленно на оказание солидарной страховой помощи и на выплату накопленных страховых пенсий. Система социального страхования должна предусматривать автономию отдельных видов страхования с установлением дифференцированных тарифов, основанных на оценках возможных рисков и анализе многолетних фактических данных.

Необходимо предусмотреть сбалансированное участие основных социальных партнеров в финансовом обеспечении системы пенсий и пособий, для этого нужно установить неоправданную дифференциацию страховых тарифов, установив равные ставки базовых страховых взносов на пенсионное и социальное страхование для всех нанимателей. Более справедливое распределение страховой нагрузки должно быть достигнуто посредством дифференциации страховых тарифов на социальное страхование относительно базового тарифа.

Следует начать постепенный переход к равному участию нанимателя и работника в финансировании системы пенсионного и социального страхования, с этой целью предлагается снизить до 50% долю работодателей в финансировании совокупных расходов на пенсии и пособия, сократив их долю в финансировании пенсий до 30%; увеличить долю работников в финансировании государственной системы пенсий и пособий до 50%; обеспечить за счет соответствующих источников финансирование пенсионного и социального страхования граждан в периоды вынужденного нахождения в «не страховых» периодах. Также нужно обеспечить отдельный учет и зачисление средств пенсионного и социального страхования на счета фонда и индивидуальные лицевые счета застрахованных в связи с их различным целевым назначением, что увеличит воз-

можности фонда для эффективного управления пенсионно-страховым капиталом.

Необходимо ослабить стимулы к занижению истинных размеров заработной платы, установив реальную величину минимальной заработной платы в республике и размер минимального потребительского бюджета, а также увязать размер страховых взносов для «самозанятого» населения с показателем средней заработной платы в республике; принять жесткие меры для обязательной регистрации граждан в системе персонифицированного учета с целью выявления долговременных неплательщиков страховых взносов либо стабильных плательщиков минимальных платежей в фиксированном размере.

Успеху мероприятий по реформированию пенсионного и социального страхования будет способствовать дальнейшее расширение персонифицированного учета, основанное на индивидуализации страховых выплат в рамках программы пенсионного и социального страхования, а также создание системы актуарных расчетов, построение эффективной актуарной модели пенсионного и социального страхования, полностью учитывающей особенности и специфику национальной системы, которая позволит рассматривать возможные варианты развития и своевременно принимать упреждающие меры при возникновении отрицательных тенденций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Глухов В.В., Дольдэ И.В. Налоги: теория и практика: Учеб. пособие – СПб.: Специальная литература, 1996. – 281 с.
2. О концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь и плане первоочередных мер по реализации ее основных положений: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 апреля 1997 г. № 349 // Нац. экон. газ. – 1997. – № 20. – С. 18.
3. Об основах государственного социального страхования: Закон Республики Беларусь от 31 января 1995 г. № 3563-ХП [Электрон. ресурс] – Режим доступа: <http://www.ssf.gov.by>
4. Роик В.Д. Доктрины и концепции социального страхования // Человек и труд. – 2005. – № 6.

Раздел подготовил О. АНАНИЧ.