

© А.Г. ЛЕОНТЬЕВА

leonteva-ag@rambler.ru

УДК 364.32-787.2

УСТОЙЧИВОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию проблемы экономической эффективности института социального страхования в Российской Федерации. На основе анализа отчетов об исполнении бюджетов Фонда социального страхования РФ, Пенсионного фонда России, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования за 2000-2011 гг. сформулирован вывод о деформации институциональной структуры современной российской системы социальной защиты населения. Установлены основные причины низкого уровня страховой защиты населения в России. Предложены пути повышения эффективности использования ресурсов социального страхования в системе социальной защиты, в частности, перераспределение страховой нагрузки между работодателем и работником, активное развитие системы добровольного страхования. Данные меры предложено увязать с созданием эффективной многоуровневой модели коллективно-договорного регулирования оплаты труда.

SUMMARY. The article deals with the problem of economic efficiency of the Institute of Social Insurance in the Russian Federation. Based on the analysis of budget reports the Social Insurance Fund, the Pension Fund of Russia, the Federal Mandatory Medical Insurance Fund and territorial mandatory health insurance funds for 2000 to 2011 was concluded conclusions on the deformation of the institutional structure of modern Russian system of social protection. The basic reasons for the low level of insurance protection in Russia. Were named the main reasons for the low level of insurance protection in Russia. Identified ways to improve the resource efficiency of social insurance in the social security system, in particular, the different loads of insurance between an employer and an employee, the active development of the system of voluntary insurance. This could be the basis for an effective multi-level model of collective wage regulation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Социальная защита населения, государственные внебюджетные социально-страховые фонды, единый социальный налог, страховые взносы, страховые выплаты.

KEY WORDS. Social protection, the state budget social-insurance funds, unified social tax, insurance premiums, insurance payments.

Мировой финансово-экономический кризис, начавшийся в конце 2008 г., обострил проблему эффективного использования финансовых ресурсов системы социальной защиты населения. Под влиянием кризиса сократились источники финансирования экономических и социальных программ, так как уменьшились налоговые поступления в бюджеты разного уровня. Одновременно, в связи с ростом уровня безработицы и бедности, увеличилось число нуждающихся в со-

циальной поддержке. Ухудшение экономических условий актуализирует исследование проблемы эффективности действующей системы социальной защиты.

Обязательным условием эффективности системы социальной защиты является устойчивость социального страхования, поскольку именно через систему социального страхования тратится около 3/4 всех средств, выделяемых на защитные мероприятия. Анализ эффективности финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов позволяет сформировать адекватное представление об экономической эффективности организаций социальной защиты в Российской Федерации.

Исходя из этого, целью настоящей статьи является оценка эффективности использования финансовых ресурсов системы социального страхования в России. Анализируемый период времени — 2000-2011 года. В качестве информационной базы использованы отчеты об исполнении бюджетов Фонда социального страхования РФ (ФСС), Пенсионного фонда России (ПФР), Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС) и территориальных фондов обязательного медицинского страхования (ТФОМС).

Эффективность финансовой деятельности государственных социальных внебюджетных фондов можно оценить путем соотнесения результата деятельности фондов (финансирование целевых социальных выплат в соответствии с утвержденным бюджетом) с транзакционными издержками фондов. Последние представляют собой расходы на регистрацию страхователей и застрахованных, контрольно-ревизионную, планово-экономическую деятельность фондов, административно-хозяйственные расходы, то есть расходы на осуществление исполнительской деятельности данных структур.

Все виды страхования финансируются за счет страховых взносов, которые в совокупности образуют мощный финансовый ресурс, позволяющий во всем мире обеспечивать надежную защиту от социальных рисков, связанных с временной нетрудоспособностью, материнством, производственной травмой, профессиональным заболеванием, инвалидностью, наступлением старости, потерей кормильца, потерей работы. Общий объем финансовых ресурсов государственных внебюджетных социально-страховых фондов в РФ за анализируемый период вырос почти в 12 раз: с 590,6 млрд руб. в 2000 г. до 7067,1 млрд руб. в 2011 г. (табл. 1).

Данные таблицы демонстрируют преобладание в доходах фондов обязательных страховых (налоговых) платежей. Так, доходы ФОМС, ФСС в 2000 г. почти на 100% формировались за счет налогов и страховых взносов, ПФР — около 90%. Доля бюджетных средств в этих доходах не являлась значительной. Структура взносов на социальное страхование характеризовалась следующим образом: 64% составляли взносы на пенсионное страхование, по 11% приходилось на обязательное медицинское страхование и на страхование риска временной нетрудоспособности, материнства и смерти лиц, состоящих в отношениях найма, 3% — на страхование от безработицы, 2% — на страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Таблица 1

Поступление средств в государственные внебюджетные фонды, млн руб.

Поступление средств	Годы										
	2000	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Фонд социального страхования РФ, в т.ч.	86581	116393	137250	159276	218913	295368	360476	440046	463777	558595	
налоги, страховые взносы	83657	114009	135643	156609	188889	236255	292021	291579	316979	390364	
из федерального бюджета	580	716	899	1861	14616	41662	49850	131099	109082	145910	
Пенсионный фонд РФ, в т.ч.	431281	699871	843141	1015800	1637580	1946817	2730172	3222649	4610084	5255643	
налоги, страховые взносы	379259	642328	770457	932507	797641	1016897	1254013	1273364	1929016	2385189	
из федерального бюджета	26800	49491	50979	60460	833105	919879	1456930	1946726	2649581	1340964	
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, в т.ч.	2887	5089	5795	6813	125524	157817	162621	126652	101844	348437	
налоги, страховые взносы	2818	5058	5771	6784	55772	71809	89293	89825	97095	327186	
из федерального бюджета	-	-	-	-	69694	85847	73175	37896	4734	21141	
Территориальные фонды обязательного медицинского страхования, в т.ч.	69898	127982	151766	190944	341766	444847	536969	551337	574891	904411	
налоги, страховые взносы	47634	77258	142838	175735	218741	275495	163039	162731	183729	226 564	

Источники: Социальное положение и уровень жизни. 2004: кратк. стат.сб./ Росстат. М., 2004. С. 210-211; Социальное положение и уровень жизни. 2011: кратк. стат.сб./ Росстат. М., 2011. С. 167-170; Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL:<http://www.fedstat.ru/>

После 2005 г. наблюдается увеличение доли средств, перечисляемых из федерального бюджета, которая в настоящее время составляет более 25% всех поступлений ФСС и ПФР. Причиной этого явилась институциональная перестройка начала 2000-х гг., которая изменила пропорции финансовых ресурсов. Если в течение 1990-х гг. страховые взносы, вносимые работодателями в государственные внебюджетные социальные фонды, осуществлялись по общей ставке 39,5% от фонда оплаты труда, то с 2001 г. страховые взносы были заменены единым социальным налогом (ЕСН) по максимальной ставке 35,6% ФОТ. При этом были отменены страховые взносы в Государственный фонд занятости населения (ГФЗН) РФ. С 1 января 2005 г. максимальная ставка ЕСН была снижена с 35,6% до 26% ФЗП при одновременном изменении шкалы регрессии. Работодатели стали платить налог по ставке 26%, если зарплата работника не превысит 280 тыс. рублей в год, 10% — для зарплаты от 280 до 600 тыс. рублей и 2% — для зарплаты свыше 600 тыс. рублей.

Снижение налоговой ставки по ЕСН оказало двойственное влияние на экономику. С одной стороны, оно уменьшило налоговую нагрузку на работодателей, создав основу для экономического роста, что можно расценивать как позитивное явление. С другой стороны, снижение ЕСН обусловило снижение финансовой устойчивости бюджетов государственных внебюджетных фондов. Уже в 2005 г. дефицит бюджетов государственных внебюджетных фондов составил 300 млрд руб., что активизировало механизм дотаций из федерального бюджета. При этом, структура ресурсных финансовых потоков существенно не изменилась: произошло сокращение до 49% доли пенсионных взносов и, соответственно на 2-3 п.п. увеличилась доля обязательного социального страхования и страхования риска временной нетрудоспособности [1; 75].

В структуре расходов фондов преобладают пенсии и пособия. Так, 60-70% расходов Фонда социального страхования РФ — это выплата пособий. Из средств ФСС выплачиваются пособия на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; единовременное пособие гражданам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие в связи с рождением ребенка; ежемесячное пособие по уходу за ребенком.

Оценивая уровень страховой защиты населения в России, приходится констатировать ее низкую эффективность по сравнению с развитыми странами. Так, в странах Европы средний коэффициент замещения пенсий составляет 53%, размер других выплат достигает 65-75% от заработной платы. В России коэффициент замещения пенсии все реформенные годы держался на уровне 20-30%. Учитывая, что средний размер заработной платы в России в 5-6 раз меньше, чем в странах ЕС, уровень жизни пенсионеров является крайне низким [2; 245].

Невысоким сохраняется уровень страховой защиты и в семейной политике. Согласно рекомендации МОТ № 67 от 12.05.1944 г., семейные пособия должны заменять утраченный заработок, с надлежащим учетом семейных обязанностей, до такого предела, который возможен без ослабления стремления возобновить работу, если это возобновление возможно [3; 591]. Сопоставление размера некоторых видов пособий в России с прожиточным минимумом свидетельствует об их явно заниженном уровне (табл. 2).

Таблица 2

Размеры некоторых видов пособий в РФ
(в числителе — в руб., в знаменателе — % от прожиточного минимума соответствующей социально-демографической группы населения)

Пособие	Годы												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком :	167 4,8	200 14,2	500 29,0	500 24,5	500 22,1	500 17,9	700 21,6	-	-	-	-	-	-
по уходу за первым ребенком	-	-	-	-	-	-	-	1500 42,4	1627,5 38,6	1873,1 38,6	2060,4 38,8	2194,3 35,0	2326,0 38,3
по уходу за вторым и последующими детьми	-	-	-	-	-	-	-	3000 84,8	3255,0 77,2	3746,2 77,1	4120,8 77,6	4388,7 70,1	4652,0 76,6
Минимальный размер пособия по безработице, в месяц	83,5 6,3	100 6,6	100 5,4	100 4,5	100 4,0	720 22,9	720 19,8	720 18,0	781 16,4	850 15,5	850 14,3	850 13,8	850 12,4

Источники: Социальное положение и уровень жизни: Крайк. стат. сб./ Росстат. М., 2011. С. 174; Письмо ФСС России от 28.12.2011 № 14-03-18/05-16244 «Об индексации с 1 января 2012 года некоторых видов пособий, выплачиваемых гражданам, имеющим детей».
URL: <http://www.consultant.ru/>

Таблица 3

Расходование средств государственных внебюджетных фондов, млн руб.

Расходование средств	Годы										
	2000	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Фонд социального страхования РФ , в т.ч.	69995	125608	136161	140568	208151	303062	379385	448501	491199	497569	
на финансирование исполнительной дирекции Фонда	2503	4322	4065	4640	8306	10830	12967	13848	14830	17656	
Пенсионный фонд РФ , в т.ч.	341056	789621	804076	967540	1537257	1786457	2357793	3008660	4249235	4922109	
на финансирование исполнительной дирекции Фонда	9375	23714	27630	34841	36646	42320	48992	61792	68304	84599	
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования , в т.ч.	2872	5080	5807	6762	119406	158177	168706	130037	109124	310428	
на финансирование исполнительной дирекции Фонда	34	40	52	47	118	142	227	258	286	349	
Территориальные фонды обязательного медицинского страхования , в т.ч.	68396	129579	151339	189519	342484	440064	531172	550616	574166	883479	
на финансирование исполнительной дирекции Фонда	1874	2851	3424	3838	5131	5949	7237	7441	7957	8961	

Источники: Социальное положение и уровень жизни. 2004: кратк. стат. сб. / Росстат. М., 2004. С. 210-211; Социальное положение и уровень жизни. 2011: кратк. стат. сб. / Росстат. М., 2011. С. 167-170; Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: <http://www.fedstat.ru/>

Разница между ресурсами и выплатами по социальному страхованию и социальному обеспечению составляет объем транзакционных издержек. За период 2000-2011 гг. транзакционные издержки оставались относительно стабильными: их доля равнялась в ФСС — 3-4% в процентах к общему объему ресурсов; в ПФР — 2-3%; ТФОМС — 1,5-2,5%. В процентах к ВВП эти расходы находились на уровне 0,2 % (табл. 3). Данные табл. 3 демонстрируют стабильный рост транзакционных издержек по всем фондам, который все последние годы составлял 18-20%. Передача функций по сбору и контролю уплаты налоговых платежей с 2002 г. от фондов к налоговым органам, не привела к сокращению транзакционных затрат.

Рост эффективности деятельности государственных социальных внебюджетных фондов возможен в результате укрепления страховых начал в экономике, позволяющих добиться увеличения доходов фондов, соответственно увеличения размера страховых выплат. Между тем, введение ЕСН, по общему мнению экспертов, позволял Правительству РФ направлять средства ЕСН на цели, не связанные со страхованием работников. Так, средства Пенсионного фонда Российской Федерации направлялись на выплаты, финансирование которых законодательством Российской Федерации возложено на федеральный и региональные бюджеты: работы по укреплению материально-технической базы государственных и муниципальных стационарных учреждений; оказание адресной социальной помощи малоимущим пенсионерам и инвалидам; оказание медицинской и лекарственной помощи; на проведение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в части оказания адресной материальной помощи неработающим пенсионерам, строительства и восстановления учреждений социального обслуживания населения.

С 1 января 2010 г. произошел возврат к системе финансирования обязательного социального страхования, существовавшей до 2001 года. Все организации перешли с уплаты единого социального налога на уплату страховых взносов в государственные внебюджетные фонды в соответствии с положениями Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Переход от уплаты ЕСН с единой налоговой базой к страховым взносам следует оценивать положительно с точки зрения укрепления страховых начал в экономике. Но будет ли он способствовать укреплению финансовой устойчивости внебюджетных фондов? На наш взгляд, чтобы это произошло, необходимо предпринять ряд последовательных мер.

Во-первых, необходимо нормативно разграничить функции по страхованию работников и функции по оказанию государством социальной помощи незастрахованным, в том числе неработающим гражданам (в системе пенсионного страхования — на финансирование программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан (социальные пенсии, пенсии по инвалидности); в системе социального страхования из Фонда социального страхования Российской Федерации — выплаты и расходы, которые не связаны с утратой заработка, а также пособия неработающим гражданам; в системе обязательного медицинского страхования через Федеральный фонд обязательного медицинского

страхования — частично на медицинское страхование неработающих граждан). Необходимо исключить выплаты незастрахованным гражданам из функций страховых фондов, определив источником финансирования данных расходов средства регионального бюджета или средства федерального бюджета, переданные в виде субвенций региональному бюджету. Данное предложение широко обсуждается в настоящее время учеными и экспертами. Однако в контексте обозначенной выше проблемы повышения эффективности деятельности страховых фондов, следует еще раз акцентировать внимание на необходимости четкой институционализации социальной помощи неработающему населению и социального страхования работающих граждан.

Во-вторых, увеличение с 2011 г. суммарной ставки страховых взносов до 34%, вызванное ростом расходов на пенсионное обеспечение с 5% ВВП в 2007 г. до 10% ВВП в 2010 г., может обернуться не увеличением, а сокращением доходов внебюджетных фондов, так как увеличение страховой нагрузки на работодателя может повлечь за собой рост доли теневой экономики. В связи с этим, целесообразно установить на законодательном уровне разделение ответственности по уплате страховых взносов между работником и работодателем с одновременным увеличением заработной платы работников на сумму предстоящих страховых выплат. В настоящее время страховую нагрузку несут исключительно работодатели, между тем, как для европейских стран характерно распределение страховой нагрузки между работодателем и работником в пропорции 0,75:0,25 [4; 299].

На наш взгляд, представляется целесообразным сохранение для работодателей ставки налогообложения, установленной на 1 января 2005 г. на уровне 26% (с разделением ее по видам страхования). Одновременно работников следует обязать вносить страховые взносы во внебюджетные социальные фонды по ставке 8% от величины заработной платы. Такой шаг, по нашему мнению, будет иметь два эффекта: произойдет снижение страховой нагрузки на работодателя, в результате чего уменьшится доля «серых» зарплат, а также повысится мотивация к зарабатыванию пенсионных прав работников со средними и высокими доходами.

В-третьих, с целью повышения эффективности страховой защиты необходимо активно развивать систему добровольного страхования.

Вместе с тем решение всех перечисленных задач не возможно без создания трудоспособным членам общества условий для самостоятельного повышения собственного благосостояния, что в свою очередь, предполагает сокращение уровня безработицы, реформирование системы заработной платы, повышение ее доли в ВВП. Данная проблема является наиболее сложной, однако без ее решения формирование полноценного института социального страхования и обеспечение достойного уровня страховой защиты не представляется возможным.

На сегодняшний день средняя начисленная заработная плата в России (с учетом более высокооплачиваемых категорий работников) составляет около трех размеров прожиточного минимума, установленного для трудоспособного населения. Заниженная оплата труда большого числа работающих граждан, являющаяся базой начисления страховых взносов, мешает применению страховых пенсионных механизмов в системе социального обеспечения. Кроме того, низкий уровень оплаты труда сочетается с его глубокой дифференциацией в разрезе сфер

занятости и регионов. Так, по результатам 2011 г. среднемесячная заработная плата в финансовой деятельности и отраслях топливно-энергетического комплекса превышала заработную плату в целом по экономике в 2,2-2,3 раза. В то же время уровень среднемесячной заработной платы в сельском хозяйстве, в производстве кожи и изделий из кожи находился на уровне 53% от среднероссийской заработной платы, а в текстильном и швейном производстве — 47% [5].

Реформирование системы оплаты труда, направленное на преодоление существующих диспропорций, представляет самостоятельную научную проблему. Поскольку проведение исследования по проблемам деформаций в области оплаты труда выходит за рамки данной статьи, ограничимся констатацией того, что на сегодняшний день назрела острая необходимость радикальной перестройки механизмов регулирования заработной платы с первоочередной целью создания эффективной многоуровневой модели коллективно-договорного регулирования оплаты труда.

Подводя итог по обзору литературных источников и собственным исследованиям, сформулируем выводы.

1. В настоящее время социальное страхование в России не соответствует страховым принципам, сочетая в себе элементы социального страхования, социального обеспечения и социальной помощи, поэтому говорить о долгосрочной финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов не представляется возможным.

2. Динамика доходов и расходов государственных внебюджетных фондов свидетельствует о низкой эффективности их деятельности: недостаточном уровне страхового возмещения при одновременном сокращении собственных финансовых ресурсов и росте административных затрат страховых организаций.

3. Сложившиеся тенденции в области финансового обеспечения государственных внебюджетных фондов в среднесрочной перспективе приведут к обострению ситуации в уровне защиты населения от социальных рисков, особенно в области пенсионного обеспечения.

4. Совершенствование финансовой деятельности государственных внебюджетных фондов должно быть направлено на развитие страховых начал в целях увеличения страховых выплат и сохранения финансовой устойчивости страховой системы.

5. Учитывая важную роль социального страхования в деле повышения уровня социальной защиты населения, необходимо оперативно решать существующие проблемы, мешающие становлению полноценного института социального страхования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алехина Е.С. Система обязательного социального страхования России: процессы становления и проблемы развития // Финансы и кредит. 2009. № 3. С. 73-79.

2. Роик В.Д. Основы социального страхования: организация, экономика и право: Учебник. М.: РАГС, 2007. 456 с.

3. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда: В 2 т. Т. 1. Женева: Междунар. бюро труда, 1991. 1160 с.

4. Россия и страны мира. 2010 г.: Стат.сб. М.: Росстат, 2010. 372 с.

5. Федеральная служба государственной статистики. Краткосрочные экономические показатели — 2012 год. URL: <http://www.gks.ru>