

УДК 369.22

О.В. Касачева, В.А. Удод

АНАЛИЗ ФИНАНСОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ИЗМЕНЕНИЙ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЯЗАТЕЛЬНОМ СОЦИАЛЬНОМ СТРАХОВАНИИ НА СЛУЧАЙ ВРЕМЕННОЙ НЕТРУДОСПОСОБНОСТИ И В СВЯЗИ С МАТЕРИНСТВОМ

В статье рассматривается проблема аккумулирования и расходования целевых фондов денежных средств в рамках обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством. На фактическом материале анализируются последствия принятых на законодательном уровне решений в сфере страховой защиты наемных работников в период временной нетрудоспособности, материнства и детства. Обосновывается направленность преобразований механизма формирования финансовой базы ФСС, ориентированных на обеспечение Фонда собственными ресурсами, поскольку страховые принципы не предполагают трансфертов из государственной казны.

Ключевые слова: социальное страхование, страховой тариф, страховое обеспечение.

В соответствии с отчетами об исполнении бюджетов Фонда социального страхования Российской Федерации на протяжении последних 5 лет объем денежных средств, сосредотачиваемых за рамками государственного бюджета на цели обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, в среднем составляет 404 млрд руб., что соответствует менее 1% ВВП (от 0,57 до 0,62%). Если сравнить с пенсионным страхованием, на долю которого приходится более 8–9% ВВП, это небольшая величина. Однако обоснованное и эффективное использование средств, направляемых на реализацию государственных гарантий в период временной нетрудоспособности, материнства и детства, имеет огромную социально-экономическую значимость и определяет повышенный интерес со стороны работающих граждан к их целевому использованию. Только в 2013 г. по отношению к 2012 г. доходы Фонда по указанному виду деятельности выросли всего на 2,7% при росте заработной платы в стране по номиналу на 12,3% [1]. При этом рост среднего размера пособий обусловил увеличение расходов на их выплату на 18,3%. В результате к концу 2013 г. дефицит ФСС по страхованию на случай временной нетрудоспособности и материнства вырос до 55,4 млрд руб.

Финансовая дестабилизация бюджета ФСС в части социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством обозначилась уже в 2001 г. [2] и сохраняется по настоящее время (табл. 1). Причины сложившейся ситуации – проводимое в соответствии с законодательными актами поэтапное снижение размеров обязательных отчислений, введение и отмена шкалы регресса при ЕСН, утверждение широкого перечня льгот.

Таблица 1. Анализ исполнения бюджетных показателей ФСС в соответствии с утвержденными за отчетный период бюджетами, млрд руб.

Год	Доходы*	Расходы	Финансовый результат (профицит (+) / дефицит (-))	Основные изменения в обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством
2000	72,8	65,6	+7,2	Страховой тариф – 5,4%
2001	71,4	81,4	-10,0	Введение ЕСН, отмена страховых взносов, снижение страхового тарифа до 4%
2002	94,9	106,2	-11,3	
2003	109,9	114,2	-4,3	Отмена санаторно-курортного лечения работников; введение ограничений на размеры пособий для работников, занятых у работодателей, использующих спецрежимы налогообложения
2004	127,5	115,7	+11,8	
2005	134,2	114,5	+19,7	Снижение тарифа страховых взносов до 3,2%, оплата первых 2 дней больничного за счет средств работодателя
2006	152,1	143,0	+9,1	Снижение страхового тарифа до 2,9%
2007	190,1	206,5	-16,4	Вступление в силу федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ, введение страхового стажа, отмена некоторых льгот при расчете пособий, изменение порядка расчета пособий для «совместителей», изменение порядка расчета пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет
2008	233,9	267,2	-33,3	
2009	233,6	320,9	-87,3	
2010	274,3	353,6	-79,3	Отмена ЕСН, введение страховых взносов, отмена оздоровления детей, отмена регрессивной шкалы, отмена спецрежимов для целей обязательного социального страхования, установление переходного периода с пониженными тарифами для отдельных категорий страхователей, введение единой предельной базы для начисления страховых взносов в отношении каждого физического лица на уровне 415000 руб. в год
2011	327,7	350,8	-23,1	Индексирование базы для начисления страховых взносов в отношении каждого физического лица – 463000 руб. в год
2012	371,7	369,3	+2,4	Индексирование базы для начисления страховых взносов в отношении каждого физического лица – 512000 руб. в год
2013 план	381,6	437,0	-55,4	Индексирование базы для начисления страховых взносов в отношении каждого физического лица – 568000 руб. в год
2014 план	436,7	450,3	-13,6	Индексирование базы для начисления страховых взносов в отношении каждого физического лица – 624000 руб. в год

* Доходы ФСС указаны за вычетом трансфертов из федерального бюджета на погашение дефицита (2001–2014 гг.), но с учетом компенсации доходов, выпадающих в связи с установлением пониженных страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (2011–2014 гг.).

В этой связи представляется целесообразным проведение анализа финансовых последствий, обусловленных изменениями российского законодательства в данной области, в частности с целью конкретизации проблемы формирования финансовой базы ФСС и направления ее расходования в условиях реформирования обязательного социального страхования.

Формирование финансовой базы на цели обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и материнства осуществляется главным образом через администрирование страховых взносов. С 2001 по 2009 г. страховые взносы были заменены на часть ЕСН, зачисляемой в соответствии с главой 24 Налогового кодекса РФ в бюджет ФСС. В соответствии с бюджетными росписями доходов ФСС за данный период на долю ЕСН приходилось до 70% всех поступлений Фонда по рассматриваемому виду деятельности.

Следует отметить, что с 1995 по 2000 г. ставка страхового тарифа взносов в Фонд по обязательному государственному социальному страхованию была на уровне 5,4%. При ЕСН размер отчислений снизился с 4% в 2001 г. до 3,2% к 2005 г., а с 2006 г. по настоящее время составляет 2,9% [3].

Результатом проводимой по отношению к размеру доли ЕСН, зачисляемой в ФСС, тарифной политики стало значительное снижение налоговых доходов Фонда. Если прирост ЕСН в 2009 г. по отношению к 2000 г. составил 217,7%, то с учетом инфляции этот прирост был всего лишь 12,3% и имел отрицательную величину с 2001 по 2003 г. и с 2005 по 2006 г. (табл. 2).

Таблица 2. Анализ объема ЕСН, зачисленного в ФСС РФ¹

Наименование показателя	Год									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ЕСН, млрд. руб.	70,5	67,8	91,9	106,3	122,4	128,2	144,5	181,3	222,6	224,0
ЕСН в ценах 2000 г., млрд. руб.	70,5	57,2	67,3	69,5	71,7	67,7	70,0	78,5	85,1	79,2
Прирост ЕСН в фактических ценах к 2000 г., %		-3,8	30,3	50,8	73,6	81,8	104,9	157,2	215,7	217,7
Прирост ЕСН с учетом инфляции к 2000 г., %		-18,9	-4,5	-1,4	1,7	-4,0	-0,8	11,3	20,6	12,3
Прирост ЕСН к предыдущему году, %		-3,8	35,5	15,7	15,2	4,7	12,7	25,5	22,8	0,6
Прирост ЕСН к предыдущему году с учетом инфляции, %		-18,9	17,7	3,3	3,1	-5,6	3,4	12,2	8,4	-6,9

Существенное влияние на столь низкий прирост налоговых доходов ФСС также оказали:

¹ Таблица составлена авторами на основании отчетов об исполнении бюджетов ФСС.

1) опережение темпов роста инфляции над темпами роста заработной платы в стране;

2) значительная доля «теневого» части фонда оплаты труда, вытекающая из стремления работодателей к уклонению от уплаты ЕСН;

3) сбой в зачетной системе задолженности страхователей. По состоянию на 01.01.2001 г. задолженность страхователей по взносам в ФСС составила 18532 млн руб., которая с принятой методологией была выведена за бухгалтерский баланс Фонда, тогда как в балансах страхователей она осталась. В этой связи в бюджете ФСС появилась новая статья доходов – мобилизация просроченной страхователями задолженности по страховым взносам в ФСС, зачетный механизм на которую не распространялся [4];

4) применение шкалы регрессии при налогообложении;

5) исключение из налогооблагаемой базы выплат по договорам гражданско-правового характера.

В результате действие всех вышеперечисленных факторов привело к еще большему уменьшению фактического размера тарифа обязательных отчислений в ФСС (табл. 3).

Таблица 3. Эффективная и предельная ставка ЕСН, зачисляемого в Фонд социального страхования РФ [5]

Ставка ЕСН, %	Год								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Предельная*	4,0	4,0	4,0	4,0	3,2	2,9	2,9	2,9	2,9
Эффективная*	3,7	3,6	3,5	3,4	2,8	2,5	2,4	2,3	2,2

* Предельная ставка ЕСН – максимально возможная.

** Эффективная ставка ЕСН – фактически сложившаяся, определяемая как отношение начисленных взносов к базе их начисления.

В итоге ввиду отсутствия возможности выполнять обязательства в прежних объемах перед застрахованными гражданами Фонд вынужден был сократить расходы.

Основными бюджетными назначениями денежных средств Фонда, направляемых на реализацию государственных мероприятий в области обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, являются выплаты следующих пособий: пособий по временной нетрудоспособности; пособий по беременности и родам; ежемесячных пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет; единовременных пособий женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременных пособий при рождении ребенка; социальных пособий на погребение. При этом величина и динамика суммарных программных обязательств по рассматриваемому направлению деятельности ФСС определяются первыми тремя видами выплат, составляющих до 80% его бюджетных расходов (а с 2011 г. – более 90%).

Более 1/3 объема всех расходов ФСС приходится на выплату пособий по временной нетрудоспособности. Однако анализ динамики данных расходов выявил устойчивую тенденцию снижения их доли в общем объеме финансо-

вых обязательств Фонда: с 51,3% в 2003 г. до 37,15% к 2010 г. – и отрицательные темпы роста в 2004–2005 гг., что обусловлено введением ограниче-



Рис. 1. Динамика расходов на выплату некоторых видов пособий ФСС

ний на размеры пособий, в том числе для работников, занятых у работодателей, применяющих специальные режимы налогообложения. В 2007 г. в связи с вступлением в силу Федерального закона от 29.12.2009 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» при обеспечении данными пособиями застрахованных граждан использовались новые нормы определения размеров, условий и порядка их предоставления. Это спровоцировало кратное увеличение расходов Фонда (рис. 1).

В части расходов ФСС по предоставлению государственных гарантий в период беременности и родов с 2000 по 2013 г. наблюдается динамичный рост как в абсолютном, так и в относительном выражении. Это объясняется, с одной стороны, некоторым увеличением рождаемости и средней заработной платы женщин, уходящих в декретный отпуск, с другой – введением с 2007 г. вышеназванным законом новых правил предоставления пособий. В итоге в 2007 г. относительно 2006 г. расходы ФСС по данным обязательствам увеличились на 10277,4 млн руб. (или на 53,4%).

Новые правила 2007 г. обусловили как абсолютный, так и относительный рост расходов на выплату пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет. Если до 2006 г. размер данного пособия, во-первых, был фиксированным (не зависел от заработной платы) и, во-вторых, не зависел от количества детей, за которыми осуществляется уход, то начиная с 2007 г. оно выплачивается на каждого ребенка в размере 40% от среднего заработка (вводится страховой принцип). С установлением страхового принципа (с 2007 г.) существенно вырос размер данного пособия: в 2007 г. для работающих граждан он составил 2805,31 руб., что в 5,6 раза больше, чем в 2005 г. (500 руб.), и в 4,01 раза больше, чем в 2006 г. (700 руб.). В 2008 г. средний размер пособия составил 3468,75 руб., в 2009 г. – 4251,75 руб., в 2010 г. – 5380,95 руб., а в 2011 г. – 5813,67 руб. В итоге доля фактических расходов ФСС, связанная с финансированием государственных гарантий в период ухода за ребенком до 1,5 лет, возросла следующим образом: с 2,44 % в 2001 г. до 16,45 % в 2007 г. и до 27,37 % в 2012 г.

Следует отметить, что, с одной стороны, с 2010 г. имеет место замедление темпов роста расходов по рассматриваемым видам пособий. Сокращение размеров страховых выплат обусловлено следующими причинами. Во-первых, ужесточением формулы расчета среднего заработка, используемого при расчете пособий. Во-вторых, введением предельной базы обложения страховыми взносами, выше которой они не взимаются и из расчета которой определяется максимальный размер пособия. В-третьих, возложением ответственности на работодателя оплачивать первые 3 дня временной нетрудоспособности за счет собственных средств (с 2011 г.). С другой стороны, новые нормы расчета пособий по временной нетрудоспособности с 2011 г. и пособий по материнству с 2013 г. (из расчета заработка за 2 предыдущих календарных года) ограничили возможность недобросовестных работодателей необоснованно завышать заработную плату при небольшом периоде работы, в том числе по совместительству, особенно женщинам перед декретным отпуском.

Значительный отток финансовых ресурсов ФСС приходился на выплаты застрахованным гражданам, занятым на предприятиях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные режимы налогообложения. Согласно нормам действовавшего законодательства данные страхователи освобождались от уплаты ЕСН. В то же время они участвовали в системе государственного страхования через уплату единого налога на вмененный доход, сельскохозяйственного налога, налога в связи с упрощенной системой налогообложения. Это сопровождалось «расщеплением» данных налогов на счетах органов Федерального казначейства и их последующим зачислением в бюджеты разных уровней и бюджеты государственных внебюджетных фондов. В бюджет ФСС поступало по 5% от ЕНВД и УСН, 6,4% от ЕСХН (глава 48 Налогового кодекса РФ). Величина данных отчислений была незначительна, однако гарантии обязательного социального страхования на работников данных предприятий распространялись в полном объеме. Это послужило причиной нарастающего и долгосрочного дефицита средств ФСС по данной категории страхователей (рис. 2).

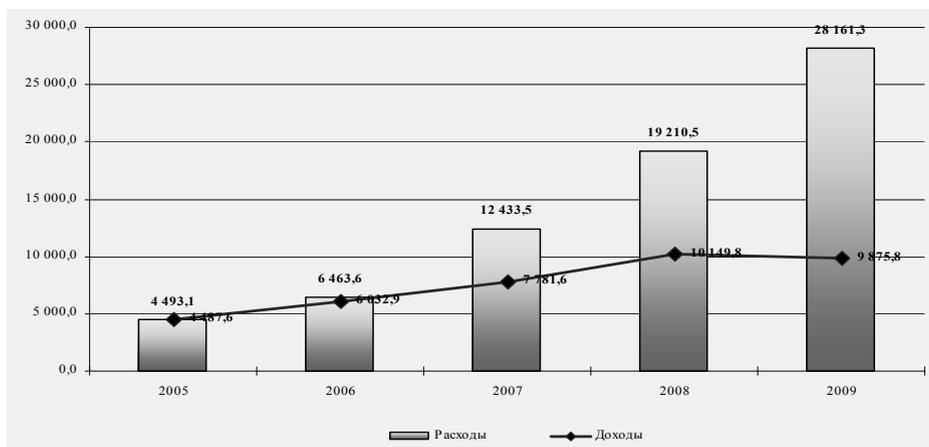


Рис. 2. Динамика доходов и расходов по страхователям РФ, применяющим специальные налоговые режимы за 2005–2009 гг., млн руб.

Из всего вышеизложенного следует, что новшества, внесенные Федеральным законом 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» и Федеральным законом от 24.07.2009 № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»», связанные с отменой льгот страхователям,

применявшим специальные налоговые режимы, являются целесообразными и правильными, способствуют повышению эффективности администрирования доходов и обоснованности расходования средств Фонда социального страхования РФ.

С целью достижения баланса между уровнем обязательств и сокращающейся ресурсной базой из перечня государственных гарантий, осуществляемых за счет средств ФСС, были исключены такие виды страхового обеспечения, как санаторно-курортное лечение застрахованных граждан (с 2003 г.) и оздоровление их детей (с 2010 г.). Однако даже эти меры не обеспечили сбалансированность финансовых потоков, а только снизили уровень конституционных прав работающих граждан.

На сегодняшний день федеральный бюджет является ответственным за финансовое обеспечение ФСС. В рамках средств государственного бюджета утверждаются бюджетные назначения на покрытие дефицита, складывающегося по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, что говорит о несоблюдении принципа независимости целевых фондов денежных средств ФСС от государственной казны.

Таким образом, вектор дальнейших преобразований в системе обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством – это формирование надежной доходной базы ФСС, которая имеет ключевое значение для обеспечения функционального назначения Фонда и решения стратегических задач социально-экономического развития. Это придает особую значимость выработке взвешенной, экономически обоснованной тарифной политики. Страховой тариф должен быть эффективным и достаточным. В качестве критериев эффективности и достаточности страхового тарифа должны выступать уровень нагрузки на страхователей и автономности от государственной казны, а также качество обеспечения страховыми выплатами.

Литература

1. *Уровень жизни населения* [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики Рос. Федерации : официальный Интернет-сайт. Электрон. текст. дан. М., 1999–2014. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B13_00/IssWWW.exe/Stg/dk12/6-0.htm (дата обращения: 22.09.2014).
2. *Касачева О.В.* Обеспечение сбалансированности финансовых потоков Фонда социального страхования Российской Федерации на современном этапе // *Вестн. Том. гос. ун-та. Экономика.* 2012. № 2 (18). С. 94–99.
3. *Джуртубаева Л.А.* Тарифы страховых взносов в Фонд социального страхования, применяемые страхователями // *Вестн. гос. соц. страхования.* 2014. № 4 (160). С. 60–66.
4. *Куприянец Ю.Н.* Расчеты и задолженность между страхователями и исполнительными органами Фонда социального страхования Российской Федерации // *Вестн. гос. соц. страхования.* 2003. № 8.
5. *Статистические данные* Фонда социального страхования Российской Федерации [Электронный ресурс] // Фонд социального страхования Рос. Федерации: официальный Интернет-сайт. Электрон. текст. дан. М., 1998–2014. URL: <http://www.fss.ru> (дата обращения: 08.08.2014).

O.V. Kasacheva¹, V.A. Udod²

¹*Treasury of the Financial Services Office, Gazprom Transgaz Tomsk, Tomsk, Russia*

E-mail: kisa130182@sibmail.com

²*Department of Mathematical Methods and Information Technology in Economics, National Research Tomsk State University, Tomsk, Russia*

E-mail: pr.Udod@mail.ru

AN ANALYSIS OF THE FINANCIAL IMPACT OF CHANGES TO RUSSIAN STATE SOCIAL INSURANCE LEGISLATION ON TEMPORARY DISABILITY AND MATERNITY.

Keywords: Social insurance; Insurance rate; Insurance security.

The article examines the problem of the accumulation and expenditure of trust fund money within the state social insurance program in cases related to temporary disability and maternity. Based on factual materials, the consequences of decisions made at the legislative level in the area of employee insurance coverage during periods of temporary disability, maternity and childcare are analyzed. The focus of the reform mechanism to create a financial basis for the Social Insurance Fund is justified, and is aimed at providing the fund with its own resources, so that insurance does not involve transfers from the state treasury.

In the last decade, changes which were made to the system of state social insurance in cases related to temporary disability and maternity were aimed at developing an efficient mechanism for the creation and utilization of trust funds from the Social Insurance Fund of the Russian Federation. The fund enables a person to be provided with high quality of life, as well as to understand his or her constitutional rights to health, financial security during periods of temporary disability, pregnancy and maternity, and caring for a child for up to 1.5 years. However, work in this area waned during reforms to the Social Insurance Fund's financial situation, and the situation is currently characterized by the destabilization of the financial budget, along with a reduction in the level of government guarantees and, as a consequence, the level of social protection of employees.

This situation is due to the following reasons:

- 1) an incremental reduction in the size of the tariff premiums from 5.4 % in 1995 to 2.9 % currently;
 - 2) the growth rate of inflation outpacing wage growth in the country;
 - 3) a significant proportion of the "shadow" part of the wage fund, caused by the desire of employers to evade paying the Unified Social Tax (UST);
 - 4) failure in the credit system of policy holder debt, associated with the introduction in 2001 of the UST and the abolition of insurance premiums;
 - 5) the application of the regressive tax scale;
 - 6) the exclusion of payments on contracts of a civil and legal nature from the tax base;
 - 7) using special tax rates;
 - 8) introducing restrictions on allowances for temporary disability and maternity in 2003, and establishing new rules to determine the size, terms and conditions of their provision in 2007;
 - 9) the establishment since 2007 of an insurance mechanism in the allocation of monthly benefits for children up to 1.5 years old;
 - 10) the exclusion of insurance provisions such as sanatorium-resort treatment for insured persons (2003), and the rehabilitation of their children (2010), from Social Insurance Fund's list of obligations.
- Nowadays, the federal budget is responsible for providing the Social Insurance Fund's finances. As part of the state budget, funds are approved to cover a deficit emerging from this type of insurance, which means there is no compliance with the principle of independence of the Social Insurance Fund's trust funds from the state treasury.

Thus, the creation of a reliable revenue base for the Social Insurance Fund through the development of sound, economically justified tariff policy is the vector of further reforms in the system of state social insurance for cases of temporary disability and maternity. The insurance rate must be effective and sufficient. The criteria for the effectiveness and adequacy of insurance rates should be the level of burden on policy holders and autonomy from the state treasury, as well as ensuring the quality of insurance payments.

References

14. Federal State Statistics Service of the Russian Federation. Social Standard of Living. Available at: http://www.gks.ru/bgd/free/B13_00/IssWWW.exe/Stg/dk12/6-0.htm (accessed 22 September 2014). (In Russian).

15. Kasacheva O.V. Obespecheniye sbalansirovannosti finansovykh potokov Fonda sotsial'nogo strakhovaniya Rossiyskoy Federatsii na sovremennom etape. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, no. 2 (18), pp. 94-99.

16. Dzhurtubayeva L.A. Tarify strakhovykh vnosov v Fond sotsial'nogo strakhovaniya, pri menyayemyye strakhovatelyami. *Vestnik gosudarstvennogo sotsial'nogo strakhovaniya*, 2014, no. 4 (160), pp. 60-66.

17. Kupriyanets Yu.N. Raschety i zadolzhennost' mezhdru strakhovatelyami i ispolnitel'nymi organami Fonda sotsial'nogo strakhovaniya Rossiyskoy Federatsii. *Vestnik gosudarstvennogo sotsial'nogo strakhovaniya*. 2003, no. 8, pp. 46.

18. Social Insurance Fund of the Russian Federation. Statistic Data. Available at: <http://www.fss.ru> (accessed 08 August 2014). (In Russian).

Поступила в редакцию DD.MM.2014

Received December DD, 2014

For referencing:

Kasacheva O.V., Udod V.A. Analiz finansovykh posledstviy izmeneniy rossiyskogo zakonodatel'stva v obyazatel'nom sotsial'nom strakhovanii na sluchay vremennoy netrudospobnosti i v svyazi s materinstvom [An analysis of the financial impact of changes to Russian state social insurance legislation on temporary disability and maternity]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2014, no. 4 (28), pp. 95-104.