

УДК 336.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-4-81–89

Ф.И. Ниналалова

Функционирование Фонда социального страхования в новых экономических условиях

Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; nifatima@mail.ru

Цель исследования – анализ современного состояния и особенностей функционирования Фонда социального страхования (ФСС) в современных условиях. Проведен анализ особенностей формирования доходов бюджета Фонда, направления осуществления расходов Фонда, выявлены особенности функционирования Фонда в условиях распространения новой коронавирусной инфекции и в результате перехода всех регионов РФ на «пилотный» проект. В результате исследования обозначены основные проблемы функционирования ФСС в новых экономических условиях, а также предложены пути решения данных проблем через совершенствование механизма формирования доходов и расходов бюджета Фонда социального страхования.

Ключевые слова: *доходы, расходы, социальные выплаты и пособия, социальные риски, страховые взносы, «пилотный» проект.*

В современных условиях вопросы совершенствования системы социального страхования становятся все более актуальными.

Наличие разнообразных и существенных рисков, таких, как потеря дохода вследствие временной потери трудоспособности, потери работы, наступления старости, различные социальные или демографические риски (например, рождение детей или уход за ребенком), предопределяет огромное значение социального страхования как инструмента защиты граждан от возможного изменения материального или социального положения и экономической нестабильности [4, 113]. С помощью системы социального страхования достигается корректировка доходов населения при наступлении тех или иных страховых случаев.

Кроме того, негативное влияние на уровень и качество жизни населения в настоящее время оказала пандемия коронавирусной инфекции, в связи с чем совершенствование социальной политики и механизма социального страхования граждан становится одной из главных задач государства.

Наиболее важным источником финансирования социальных потребностей граждан являются средства государственных внебюджетных фондов, среди которых Фонд социального страхования. Основным предназначением ФСС являются социальные выплаты, обеспечивающие материальную поддержку социально незащищенным слоям населения.

Для финансирования социальных выплат ФСС должен быть наделен соответствующими доходными источниками. В табл. 1 представлены динамика и состав доходов бюджета ФСС за 2015–2019 гг.

Основную долю доходов бюджета ФСС, как видно из таблицы, занимают страховые взносы, в том числе на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (ВНиМ) – 75,7 % всех доходов бюджета ФСС, страховые взносы от несчастных

случаев на производстве и профессиональных заболеваний (НСПиПЗ) – 17 % доходов ФСС.

Таблица 1. Поступление средств в ФСС, млн руб.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Всего доходов | 541 282,2 | 616 414,5 | 691 825,3 | 735 240,0 | 770 618,5 |
| Из них: | 531 171,3 | 559 764,1 | 583 101,1 | 651 625,9 | 714 725,5 |
| 1. Налоги, страховые взносы (всего) | | | | | |
| В том числе: | 435 383,0 | 458 165,7 | 473 482,6 | 530 891,4 | 583 326,1 |
| - страховые взносы на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; | | | | | |
| - страховые взносы от несчастных случаев на производстве и проф. заболеваний | 95 734,9 | 101 559,1 | 109 578,9 | 120 713,4 | 131 379,2 |
| 2. Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Фонда | 30 440,1 | 25 031,6 | 50 082,6 | 51 934,0 | 42 848,3 |
| 3. Средства ФОМС, передаваемые бюджету Фонда | 18 367,6 | 17 818,9 | 16 085,6 | 15 159,4 | 13 978,9 |

Составлено по Базе данных Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <http://gks.ru/>

За период 2015–2019 гг. доходы бюджета ФСС увеличились на 42,4 %. При этом поступление страховых взносов увеличилось на 35 %, что связано в первую очередь с повышением предельной величины базы для начисления страховых взносов с 711 тыс. руб. в 2015 году до 865 тыс. руб. в 2019.

В настоящее время тариф страховых взносов на социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в пределах предельной величины базы для исчисления страховых взносов установлен в размере 2,9 %. Для отдельных плательщиков страховых взносов предусмотрены пониженные тарифы.

В 2020 году были сохранены действующие с 2006 года размеры тарифов на социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (от 0,2 до 8,5 %), дифференцированные по видам экономической деятельности в зависимости от класса профессионального риска (32 класса). Средневзвешенный тариф на 2019 год определен в размере 0,51 %.

Наибольший удельный вес в структуре расходов бюджета ФСС занимают расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности, по уходу за ребенком до 1,5 лет и по беременности и родам, что наглядно можно увидеть на рис. 1.

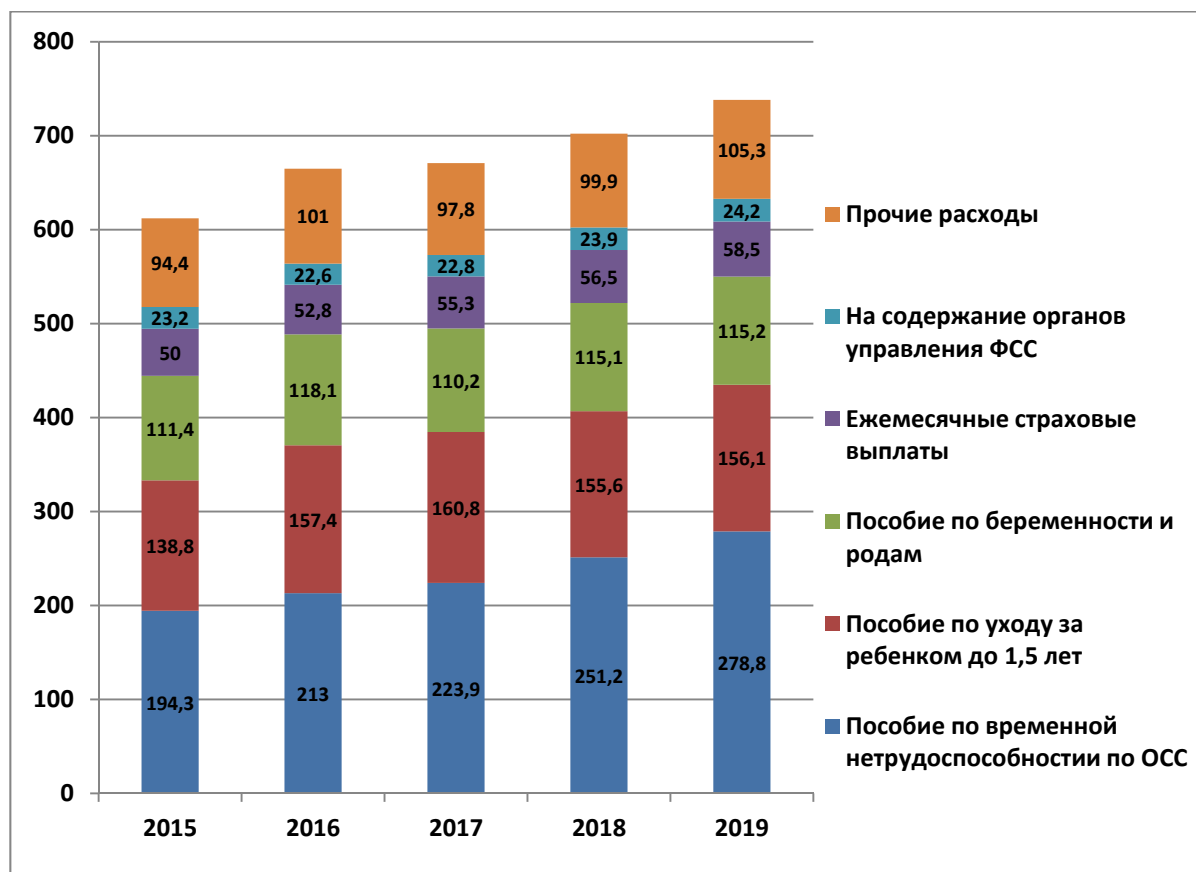


Рис. 1. Динамика и структура расходов бюджета ФСС, млрд руб.

Составлено по Базе данных ЕМИСС. – Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/>

Расходы ФСС на выплату пособия по временной нетрудоспособности по ОСС составляют около 38 % всех расходов ФСС, на выплату пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет – более 20 %, а пособие по беременности и родам – более 15 % всех расходов бюджета ФСС. Таким образом, указанные три вида выплат из ФСС составляют около 3/4 всех расходов Фонда [7].

В структуре расходов по ОСС (Обязательное социальное страхование) на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством наибольший удельный вес занимают расходы на выплату пособий по временной нетрудоспособности (44,4 % всех расходов), на выплату пособий по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет (28,5 %) и на выплату пособий по беременности и родам (21 %) [4].

В структуре расходов бюджета ФСС по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний наибольший удельный вес занимают расходы на ежемесячные выплаты (56,6 % всех расходов) на обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний (16,3 %), на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию (10,6 %) [4].

Таблица 2. Расходование средств Фонда социального страхования, млн руб.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Всего расходов | 612 140,8 | 664 897,5 | 670 808,2 | 702 242,8 | 738 104,0 |
| Социальное обеспечение населения | 587 713,9 | 639 279,3 | 643 761,8 | 677 221,1 | 712 525,4 |
| В том числе: | 194 312,3 | 212 962,3 | 223 935,7 | 251 145,6 | 278 753,1 |
| – пособие по временной нетрудоспособности; | | | | | |
| – пособие по временной нетрудоспособности от несчастных случаев на производстве и проф. заболеваний; | 2 341,0 | 2 434,4 | 2 481,2 | 2 576,6 | 2 753,5 |
| пособие по беременности и родам; | 111 414,2 | 118 106,9 | 110 235,6 | 115 112,9 | 115 161,5 |
| – пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; | 138 757,8 | 157 361,5 | 160 785,4 | 155 555,5 | 156 110,2 |
| – единовременные пособия женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности; | 541,2 | 563,7 | 521,0 | 509,3 | 492,3 |
| – единовременные страховые выплаты; | 2 100,1 | 1 914,1 | 1 826,2 | 1 697,9 | 1 649,6 |
| – ежемесячные страховые выплаты; | 49 966,3 | 52 801,8 | 55 264,3 | 56 484,8 | 58 504,6 |
| – оплата 4 доп. выходных дней работающим родителям для ухода за детьми-инвалидами; | 2 418,7 | 2 797,9 | 3 256,9 | 3 943,2 | 4 790,6 |
| – на финансирование расходов на содержание исполнительного органа Фонда | 23187 | 22564 | 22773 | 23862 | 24180 |

Источник: ЕМИСС. – Режим доступа: <https://www.fedstat.ru/>

Как демонстрирует табл. 2, общий объем расходов бюджета ФСС за период 2015–2019 гг. увеличился на 20,6 %. При этом наибольшими темпами увеличились расходы на оплату четырех дополнительных выходных дней работающим родителям для ухода за детьми-инвалидами – на 98 %, на выплату пособия по временной нетрудоспособности – на 43,5 %. Расходы на выплату единовременных страховых пособий за анализируемый период сократились на 21,5 %, на выплату единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в ранние сроки, – на 9 % [4].

Пандемия коронавирусной инфекции, с которой столкнулся весь мир с начала 2020 г., негативно сказалась на показателях социально-экономического развития России. Если в первом квартале 2020 г. экономика России еще не подверглась влиянию пандемии, то начиная со второго квартала она ощутила ее в полной мере.

В результате роста безработицы и снижения реальных заработных плат как основного источника страховых взносов во внебюджетные фонды исполнение бюджета ФСС, как и других бюджетов бюджетной системы РФ, столкнулось с трудностями. Кроме того, на исполнении бюджетов сказались также и введение ограничений в деятельности предприятий вследствие пандемии, введение карантинных мер и новые обязательства, возложенные на Фонд социального страхования.

В целях снижения негативных последствий влияния пандемии для населения и юридических лиц были установлены следующие дополнительные социальные меры поддержки отдельных категорий граждан, предприятий и отраслей экономики, которые также приведут к уменьшению поступлений доходов бюджета ФСС [11]:

1) отмена страховых взносов по социальному страхованию на случай ВНиМ с 1 апреля и до конца 2020 года для субъектов МСП в отношении части выплат в пользу физического лица, определяемой как превышение над величиной МРОТ;

2) снижение тарифа страховых взносов с 30 до 15 % для работников предприятий, включенных в реестр МСП;

3) отсрочка на период от трех до шести месяцев уплаты страховых взносов индивидуальными предпринимателями, микропредприятиями и субъектами МСП, пострадавшими от пандемии;

4) установление до 31 декабря 2020 года особого порядка расчета пособия по временной нетрудоспособности, предусматривающего, что минимальный размер данного пособия не может быть ниже МРОТ в расчете за полный календарный месяц;

5) установление дополнительных страховых гарантий в виде единовременной страховой выплаты врачам и иному медперсоналу, работающим с пациентами, больными коронавирусной инфекцией;

6) повышение минимального размера пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет с 8 июня 2020 года в 2 раза.

В результате все эти меры приведут к сокращению доходов социальных внебюджетных фондов от страховых взносов.

Анализ функционирования Фонда социального страхования за первое полугодие 2020 г. показал следующее: доходы бюджета ФСС за первое полугодие 2020 года составили 237,6 млрд рублей, или 29,3 %, от запланированных на 2020 г. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года доходы бюджета увеличились на 51,2 млрд рублей, или на 27,5 %. Такой рост доходов ФСС вызван ростом числа регионов РФ, которые перешли на механизм прямых выплат, в результате чего страховые взносы в бюджет ФСС стали поступать в полном объеме без вычета расходов на выплату работодателями социальных пособий. Однако темп роста кассовых поступлений страховых взносов за март-июнь 2020 года оказался значительно ниже уровня за аналогичный период прошлого года [6].

Расходы бюджета ФСС за первое полугодие 2020 года составили 243,6 млрд рублей, или 30,9 % расходов, запланированных законом на 2020 год. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года расходы увеличились на 93,5 млрд рублей, или на 62,2 %. Столь существенное увеличение расходов связано, во-первых, с выплатой непредусмотренных в бюджете пособий в связи с пандемией по временной нетрудоспособности лицам старше 65 лет, во-вторых, с доведением размера пособия до уровня МРОТ, в-третьих, с включением в «пилотный проект» новых субъектов РФ и, в-четвертых, с увеличением размера пособий и социальных выплат в связи с их индексацией с 1 февраля 2020 года на 3 % [6].

Кроме того, во втором полугодии 2020 г. нагрузка на бюджет Фонда возрастает в связи с увеличением в 2 раза минимального размера пособия по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет [6]

С 1 января 2020 г. к «пилотному проекту», осуществляемому Фондом социального страхования с 2011 года, присоединилось 10 регионов, с 1 июля – еще 8, а с 1 января 2021 года присоединятся оставшиеся 8 субъектов РФ. Переход с «зачетного механизма» на «прямые выплаты» несет в себе ряд очевидных преимуществ, в частности [8]:

- возможность контролировать выплаты пособий уже на этапе их назначения;
- отсутствие взаимозачета по расходам со страхователями, что упрощает процедуру налогового контроля;
- прозрачность поступлений и начислений, упрощение процедуры формирования бюджетной отчетности ФСС;
- устранение кредиторской задолженности Фонда перед страхователем, которая регулярно образовывалась при использовании «зачетного механизма».

Однако есть и определенные риски. Главный – это финансовая неустойчивость системы обязательного социального страхования на случай ВНиМ, то есть образование дефицита средств на покрытие социальных обязательств Фонда. На протяжении всего периода реализации «пилотного проекта» территориальными органами ФСС не хватало средств на выполнение социальных обязательств. На конец 2019 года доля регионов с дефицитом бюджета ФСС составила 68 %, что свидетельствует о постоянной недостаточности средств для выполнения территориальными органами ФСС социальных обязательств в большинстве пилотных регионов. Особенно риск финансовой неустойчивости обостряется на фоне нестабильной эпидемиологической обстановки [8].

Объем профицита «пилотных» регионов не покрывает складывающегося дефицита. Так, по итогам 2019 года объем профицита в 19 «пилотных» регионах покрывает только пятую часть недостающих средств в оставшихся 40 «пилотных» регионах. Недостающие суммы регионам с дефицитом ежегодно компенсировались из централизованного резерва ФСС, который образовывался в основном за счет средств регионов, не участвующих в «пилотном проекте». Это в первую очередь Московская область, Москва и Санкт-Петербург, в которых обеспеченность расходов страховыми взносами составляла более 100 %. При этом средства федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджета ФСС выделялись только в 2012 и 2013 годах [8].

В результате у Фонда возникает риск нехватки финансовых ресурсов для реализации всех социальных обязательств, так как на все указанные меры ФСС не получает дополнительных средств из федерального бюджета. По предварительной оценке Счетной палаты, бюджет ФСС по обязательному социальному страхованию по временной нетрудоспособности и в связи с материнством за 2020 год может недополучить более 90 млрд рублей. В результате для компенсации потерь в страховых взносах может возникнуть необходимость в увеличении финансовой помощи из федерального бюджета во внебюджетные фонды на 20–60 % от запланированного объема на 2020 год и до 28 % на 2021 г. [8].

В целом анализ финансовой устойчивости ФСС и текущая экономическая ситуация позволяют спрогнозировать дефицит бюджета Фонда на 2020–2021 годы. Если эпидемиологическая ситуация будет благоприятной, то с начала 2022 года по страхованию на случай ВНиМ уже будет профицит [8].

В условиях кризиса, вызванного пандемией коронавируса, возникла потребность активного применения цифровых технологий для реализации функций Фонда социального страхования в вопросах социальной защиты населения. Речь идет в первую оче-

редь о внедрении электронных больничных листов и включении в проект «Прямые расчеты» всех регионов РФ. Однако медицинские организации и страхователи сталкиваются с целым рядом проблем, связанных с подключением к системе информационного взаимодействия по обмену сведениями в целях формирования листка нетрудоспособности в форме электронного документа. С 1 июля 2017 года по 26 августа 2020 года выдано 39 180,41 тыс. листков нетрудоспособности в форме электронного документа. Несмотря на то что за этот период их число увеличилось почти в 84 раза, доля листков нетрудоспособности, сформированных в форме электронного документа, в общем количестве выданных листков нетрудоспособности по состоянию на 26 августа 2020 года составила 58,6 % (в 2017 году – 1,22 %, в 2018 – 12,3 %, в 2019 – 33,7 %) [11].

Кроме того, переход на электронный листок позволяет исключить случаи нарушения законодательства при оформлении документов на выплату пособий. Информационная система Фонда модернизирована под «пилотный проект» таким образом, что не позволяет в автоматизированном режиме пропускать поддельные листки нетрудоспособности. Одновременно за период 2012–2019 годов в регионах, исполняющих бюджет ФСС по «зачетному механизму», Фондом было выявлено более 18,11 тыс. поддельных листков нетрудоспособности.

Применение современных информационных технологий позволит упростить систему взаимодействия ФСС со страхователями и застрахованными лицами. Применение различных мер цифровых технологий выступает одним из ключевых индикаторов устойчивого развития страны, и поэтому задачи по развитию государственной цифровой платформы становятся очень актуальными в кризисных условиях [10].

Таким образом, можно обозначить следующие основные проблемы функционирования Фонда социального страхования в современных условиях:

1. Риск возникновения и роста дефицита бюджета ФСС, который увеличился в результате распространения пандемии и в связи с переходом всех регионов на «пилотный проект».

2. Низкий уровень социальных выплат в нашей стране.

3. Незавершенность правового регулирования деятельности ФСС, т. к. в настоящее время отсутствует федеральный закон о Фонде, который бы утвердил порядок, процедуры, источники финансирования дефицита бюджета Фонда.

Для решения обозначенных проблем можно предложить следующие пути их решения:

- 1) внедрение новых информационных технологий в деятельности ФСС для повышения качества предоставления государственных услуг;

- 2) законодательное закрепление механизма предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для регулирования сбалансированности бюджета ФСС;

- 3) закрепление возможности при недостатке средств по одному виду обязательного социального страхования использовать средства другого вида обязательного социального страхования.

Решение проблем Фонда социального страхования будет способствовать формированию эффективного механизма социального страхования и более качественному обеспечению социальной защиты населения.

Литература

1. Дугар-Жабон Р.С. Социальное страхование в России и зарубежных странах // Вестник Ангарского государственного технического университета. – 2019. – № 13. – С. 231–234.
2. Духон А.Б., Образцова О.И., Эпштейн Н.Д. Проблемы региональной идентификации потерь производства от пандемии COVID-19 и пути их решения в системе международных статистических стандартов // Статистика и экономика. – 2020. – Т. 17, № 3. – С. 4–12.
3. Игнатова Н.А., Маркушина И.Ю. Формирование фондов обязательного социального страхования в современных социально-экономических условиях // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 4. – С. 116–120.
4. Миллер О.С., Морозова Е.А. Трансформация социального страхования как инструмента социальной защиты населения на региональном уровне // Вестник Кемеровского государственного университета. Сер.: Политические, социологические и экономические науки. – 2020. – № 5 (1). – С. 113–120.
5. Низова Л.М., Андреева Е.А. Прямые выплаты как фактор повышения доступности страховых услуг // Страховое дело. – 2019. – № 4. – С. 15–20.
6. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за январь-июнь 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/635/6355465c8c52f3ed915cc39757263157.pdf> (дата обращения: 30.11.2020).
7. Османова С.М., Ниналалова Ф.И. Особенности формирования доходов и расходов Фонда социального страхования в современных условиях // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2020. – Т. 4, № 11. – С. 76–82.
8. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка влияния перехода на прямые выплаты пособий на финансовую устойчивость ФСС РФ» [Электронный ресурс] // Бюллетень Счетной палаты РФ. – 2020. – № 10. – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-10-275-2020-g> (дата обращения: 15.11.2020).
9. Социальные последствия пандемии COVID-19 и инклюзивность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-19-inclusion.pdf> (дата обращения: 30.10.2020).
10. Удовенко И.П. Цифровые технологии в сфере социальной защиты: новый формат взаимодействия государства и граждан в условиях пандемии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.imemo.ru/publications/relevant-comments/text/tsifrovie-tehnologii-v-sfere-sotsialnoy-zashtiti-noviy-format-vzaimodeystviya-gosudarstva-i-grazhdan-v-usloviyah-pandemii> (дата обращения: 30.10.2020).
11. Якушев Е.Л., Синявская О.В. Влияние пандемии COVID-19 на институты социального страхования [Электронный ресурс] // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и мире. – 2020. – № 3. – С. 71–81. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/368507661.pdf> (дата обращения: 26.11.2020).

Поступила в редакцию 1 декабря 2020 г.

УДК 336.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-4-81–89

Functioning of the Social Insurance Fund in the New Economic Conditions

F.I. Ninalalova

Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; nifatima@mail.ru

The purpose of the study is to analyze the current state and features of the functioning of the Social Insurance Fund in modern conditions. The article analyses peculiarities of the formation of the Fund's budget revenues, presents the areas of implementation of the Fund's expenses, reveals the peculiarities of the Fund's functioning under the coronavirus pandemic and transition of all regions of the Russian Federation on a 'pilot project'. The study has revealed the main problems of the functioning of the SIF in the new economic conditions and proposed the ways to solve these problems through improving the mechanism for generating income and expenditures of the budget of the Social Insurance Fund.

Keywords: *income, expenses, social benefits and allowances, social risks, insurance premiums, 'pilot project'.*

Received 1 December, 2020