

## ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФОНДА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

© 2017 Киевич Александр Владимирович  
доктор экономических наук, профессор кафедры финансов  
Полесский государственный университет  
225710, Республика Беларусь, г. Пинск, ул. Днепровской Флотилии, д. 23  
E-mail: a.v.kievich@yandex.ru

Исследованы финансовые аспекты функционирования фонда социальной защиты населения как механизма организации государственного социального страхования в Республике Беларусь, обозначена его роль в финансовой системе, проанализирована и дана оценка доходной и расходной частей бюджета фонда, предложены меры по развитию функционирования данного института на перспективу.

*Ключевые слова:* государственные внебюджетные фонды, пенсионное обеспечение, социальная защита населения.

Избранная модель социально ориентированной рыночной экономики в Республике Беларусь (РБ) предполагает активное участие государства в механизме социального страхования граждан, которое представляет собой систему пенсий, пособий и других выплат гражданам в предусмотренных законодательством случаях. Среди основных принципов государственного социального страхования выделяют обязательное участие работодателей и работающих граждан в формировании фондов социального страхования; распределение средств от трудоспособных граждан к нетрудоспособным, от работающих к неработающим; гарантированность пенсий, пособий и других выплат в соответствии с законодательством и др.<sup>1</sup>.

Очевидно, что действующая система мер по государственному социальному страхованию требует адекватного финансового обеспечения. Финансовым механизмом реализации подобных программ в силу ряда преимуществ (строго целевое использование средств, автономность и др.) выступают государственные внебюджетные фонды, которые формируются за счет обязательных взносов, расходуются на конкретные цели и создаются при государственных органах. Роль и назначение государственных внебюджетных фондов в финансовой системе государства определяется в их взаимосвязи с другими звеньями в сфере общегосударственных (централизованных) финансов, а также с другими сферами в финансовой системе государства<sup>2</sup>.

Средства государственного социального страхования аккумулируются в самом крупном

по объему денежных средств государственном внебюджетном фонде - Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты РБ (далее - ФСЗН), который образуется вне республиканского бюджета для осуществления конкретных задач и функций. Основными задачами ФСЗН является управление средствами государственного социального страхования, осуществление профессионального пенсионного страхования, разработка предложений о совершенствовании законодательства о государственном социальном страховании и др.<sup>3</sup>.

Заметим, что государственные внебюджетные фонды аккумулируют значительную долю финансовых ресурсов государства (11 805,26 млн руб., или 12,5 % ВВП) и включаются в консолидированный бюджет сектора государственного управления РБ (в который также входит консолидированный бюджет РБ и внебюджетные средства бюджетных организаций).

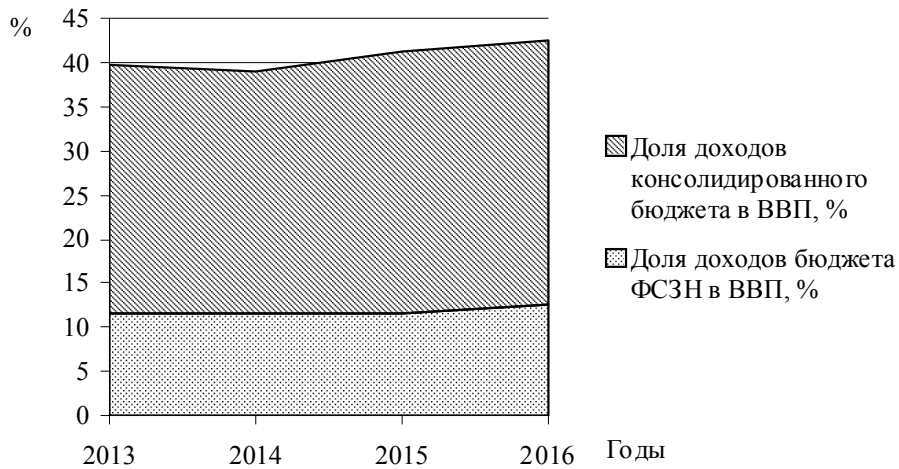
Соответственно, без адекватного учета финансовых аспектов функционирования данных фондов в бюджетной и финансовой системе, и особенно ФСЗН (аккумулирует 99,5 % доходов всех таких фондов в РБ), могут искажаться вопросы, связанные с реализацией бюджетно-финансовой политики, расчетом налоговой нагрузки и т.д.

ФСЗН формируется на принципах бюджетной системы РБ, его средства находятся в государственной собственности, однако не являются частью бюджетов всех уровней и не подлежат изъятию. При этом генезис ФСЗН свидетельствует о произошедших изменениях в механизме фи-

нансового обеспечения государственного социального страхования в РБ - так, до 1 января 2010 г. ФСЗН формировался в составе республиканского и, соответственно, консолидированного бюджета РБ.

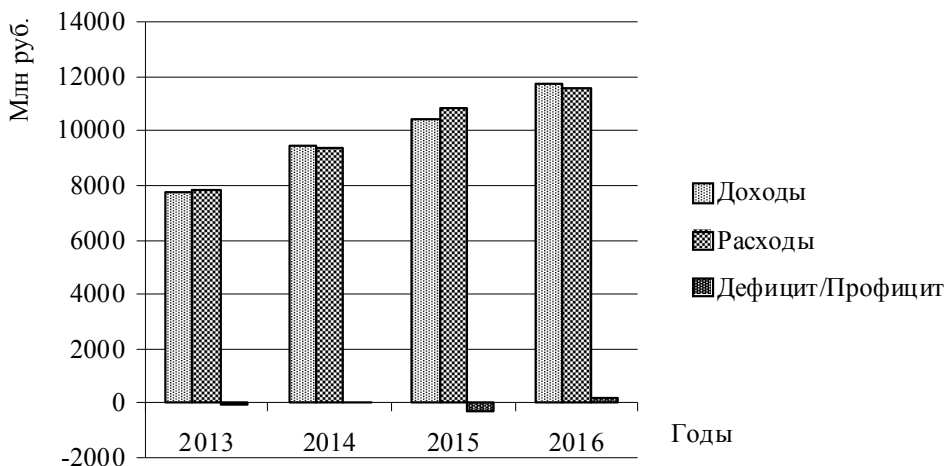
Высокая степень централизации финансовых ресурсов в бюджетной системе РБ - доля доходов консолидированного бюджета РБ в ВВП составила 30,2 % в 2016 г., дополнительно подкрепляется также долей доходов бюджета ФСЗН - 12,5% ВВП в 2016 г. (рис. 1).

Так, общая доля доходов консолидированного бюджета РБ и бюджета ФСЗН в ВВП в 2016 г. составила 42,7 %. Размеры доходов, расходов, дефицита и источников финансирования или размер профицита ФСЗН ежегодно определяются законодательными актами. Доходы и расходы бюджета ФСЗН в 2016 г. были запланированы в размере 12 335,1 млн руб. и 12 123,0 млн руб., соответственно (уточненный план - 10 087,0 млн руб. и 11 603,1 млн руб., соответственно). Расходы профинансированы на сумму 11542,1 млн руб. (рис. 2).



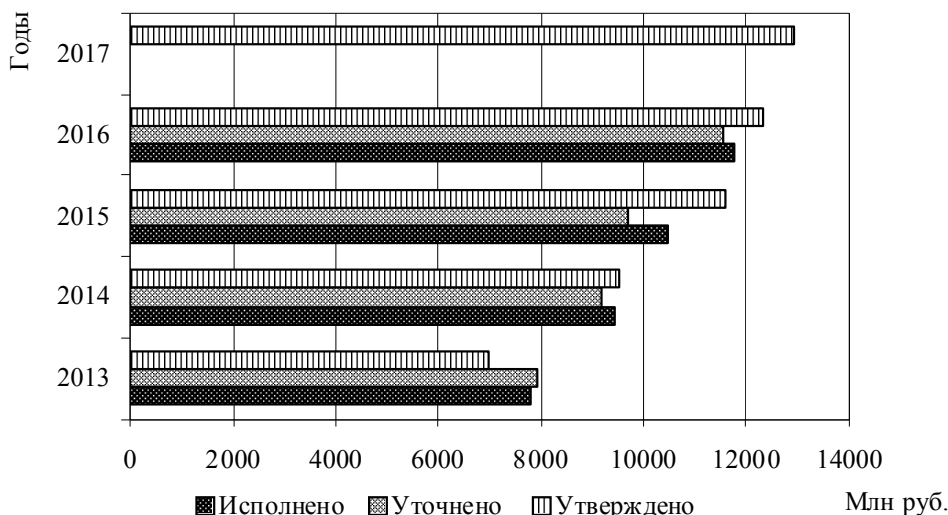
**Рис. 1.** Доля доходов бюджета ФСЗН и доходов консолидированного бюджета РБ в ВВП

Источник. Авторская разработка (Статистический ежегодник 2016 / Национальный статистический комитет РБ. Минск, 2017).



**Рис. 2.** Исполнение бюджета ФСЗН

Источник. Авторская разработка (законы Республики Беларусь “Об утверждении отчета об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь”).



**Рис. 3. Динамика исполнения доходной части бюджета ФСЗН**

Источники. Авторская разработка (законы Республики Беларусь “Об утверждении отчета об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь”).

По государственному социальному страхованию застрахованные граждане обеспечивают различными видами пенсий (по возрасту, инвалидности, за выслугу лет и др.) и пособий (по беременности и родам, по безработице и др.).

Основной удельный вес в расходах ФСЗН занимает выплата пенсий с тенденцией увеличения получающих их граждан старше трудоспособного возраста (с 2160,1 тыс. чел. в 1999 г. до 2403,5 тыс. чел. в 2016 г.) - 76,7 % расходов бюджета ФСЗН в 2016 г., на выплату пособий приходилось 21,2 %<sup>4</sup>.

В республике назначаются трудовые и социальные пенсии (гражданам, не получающим трудовую пенсию). Право на трудовую пенсию имеют застрахованные лица и их семьи, которые в периоды работы или занятия иными видами деятельности подлежали государственному социальному страхованию и за которых (а также ими самими) уплачивались обязательные страховые взносы в бюджет ФСЗН.

Именно изменения в пенсионном обеспечении граждан становятся ключевыми моментами, от которых будет зависеть финансовое положение ФСЗН в перспективе. С 1 января 2017 г. в пенсионное законодательство РБ внесены следующие изменения<sup>5</sup>:

1) постепенное увеличение пенсионного возраста для женщин с 55 до 58 лет, для мужчин с 60 до 63 лет к 2022 г.; 2) ежегодное увеличение страхового стажа с 16 лет до достижения 20 лет

к 2025 г.; 3) ежегодное увеличение периода для исчисления заработка с 23 лет до 31 года к 2025 г.

Такая ситуация свидетельствует о необходимости эффективного управления доходной частью бюджета ФСЗН, которая характеризуется ее ежегодным уточнением в соответствии с законодательными актами (рис. 3).

Фактические доходы бюджета ФСЗН за 2016 г. сложились в сумме 11 749,2 млн руб. и по сравнению с 2015 г. увеличились на 12,1 % в номинальном выражении. На 2017 г. доходы бюджета ФСЗН утверждены в сумме 11 974,8 млн руб.

Доходы бюджета ФСЗН складываются главным образом из взносов на государственное социальное страхование - 86 % в 2016 г. (рис. 4). В свою очередь, они на 99 % сформированы из обязательных страховых взносов работодателей, Белгосстраха, работающих граждан и физических лиц, уплачивающих эти взносы самостоятельно. Размер взносов остается стабильным и в общем случае составляет по пенсионному страхованию 29 %, по социальному страхованию 6 %.

Отметим возрастающую роль безвозмездных поступлений в доходах бюджета ФСЗН (с 0 % в 2013 г. до 12,3 % в 2016 г.), которые в основном представлены субвенциями из республиканского бюджета.

На основании проведенного финансового состояния бюджета ФСЗН можно сделать следующие выводы:

1. Допускаются ежегодные корректировки утвержденных по бюджету доходов и расходов



Рис. 4. Структура доходов бюджета ФСЗН в 2016 г.

Источник. Авторская разработка (законы Республики Беларусь “Об утверждении отчета об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь”).

бюджета ФСЗН с перманентным их увеличением в динамике.

2. Основным источником формирования доходов ФСЗН являются поступления по обязательным страховым взносам, размер которых остается неизменным на протяжении ряда лет, что позволяет неукоснительно выполнять государственные гарантии в области социального страхования.

3. Главным направлением расходов бюджета ФСЗН является выплата пенсий, причем количество лиц пенсионного возраста имеет тенденцию к увеличению. В силу этого в РБ предпринимаются мероприятия по реформированию пенсионного обеспечения.

4. Дефицит бюджета ФСЗН имеет место в отдельные годы (2013 и 2015 гг.), однако является управляемым посредством внутреннего финансирования и не приобретает хронический характер.

При все более возрастающей нагрузке на бюджет ФСЗН важной задачей по управлению

денежными средствами государственного социального страхования становится достижение сбалансированности бюджета ФСЗН, главным образом за счет оптимизации доходной части. Для этого возможно использовать взаимосвязь доходной части бюджета ФСЗН с макроэкономическими показателями (см. таблицу).

Проведенный анализ показывает, что изменение уровня доходов бюджета ФСЗН за весь исследуемый период (2014–2016 гг.) обусловлено исключительно увеличением поступающих взносов в ФСЗН. При росте ВВП условная величина уровня доходов в ВВП оказывается ниже аналогичных показателей предыдущих лет. Так, в 2016 г. уровень доходов бюджета ФСЗН превысил аналогичный показатель в 2015 г. на 0,8 процентного пункта (п.п.). Данное превышение доходов бюджета ФСЗН образовалось только за счет увеличения суммы доходов бюджета ФСЗН, что составило 1,35 п.п. При росте ВВП в 2016 г. на 4411,6 млн руб. условная величина уровня до-

Динамика уровня доходов бюджета ФСЗН, % к ВВП

Показатели	2015-2014 гг.	2016-2015 гг.	2016-2014 гг.
Уровень доходов бюджета ФСЗН (базовое значение), %	11,71	11,65	11,71
<i>Изменение под влиянием:</i>			
абсолютной суммы доходов бюджета ФСЗН	1,15	1,35	2,45
стоимости валового внутреннего продукта	-1,21	-0,55	-1,71
<i>Суммарное изменение</i>			
Уровень доходов бюджета ФСЗН (конечное значение), %	11,65	12,45	12,45

Источник. Авторская разработка (Статистический ежегодник 2016 / Национальный статистический комитет РБ. Минск, 2017).

ходов бюджета ФСЗН в ВВП оказалась ниже такого показателя в 2015 г. на 0,55 п.п.

Вместе с тем на современном этапе достижение стабильного экономического роста в государстве крайне желательно для функционирования подобных фондов. На практике решение вопроса *оптимизации доходной части* бюджета ФСЗН видится следующим образом: 1) за счет автоматического эффекта от увеличения облагаемой базы; 2) за счет дискреционного воздействия от повышения размера взносов.

За изучаемый период изменений в ставках обязательных сборов в бюджет ФСЗН не произошло и расчет автоматического эффекта при фактическом отсутствии дискреционного влияния показал, что при росте ВВП на 1 % сумма доходов бюджета ФСЗН увеличивается на 2,47 %. Такую зависимость, по нашему мнению, следует принимать во внимание в процессе прогнозирования доходов бюджета ФСЗН.

С учетом проведенного анализа доходной и расходной частей бюджета ФСЗН и проведенных расчетов обозначим *перспективные направления его развития*.

*Во-первых*, необходимо осуществить переход на среднесрочное планирование бюджета ФСЗН. Среднесрочный финансовый план бюджета ФСЗН позволит заблаговременно оценивать расходные обязательства ФСЗН в целях адекватного формирования доходной базы и информирования государственных органов о предполагаемых тенденциях развития бюджетно-налоговой сферы и выявления необходимости и возможности принятия в перспективе соответствующих мер в рамках единой финансовой политики. Например, Пенсионный фонд РФ утверждается на очередной финансовый год и плановый двухлетний период.

Кроме того, в разработке и реализации финансовой политики следует распространить рассматриваемые параметры (например, удельный вес перераспределяемого ВВП, предельный размер дефицита и т.п.) до уровня консолидированного бюджета сектора государственного управления РБ. В конечном счете такой подход позволит обеспечить наиболее полную мобилизацию финансовых ресурсов для повышения качества жизни граждан и достижения экономического роста государства.

*Во-вторых*, необходимы дальнейшая модернизация пенсионного обеспечения в РБ как одно-

го из главных направлений расходов данного фонда, с одной стороны, и оптимизация доходов бюджета, с другой стороны, в целях сбалансирования бюджета ФСЗН без привлечения дополнительных источников финансирования. Для этого возможно использование преимуществ как распределительной (уже успешно функционирует), так и накопительной (находятся в стадии своего становления) категории пенсионных систем за счет их сочетания с расширением использования налоговых льгот (вычетов по подоходному налогу и прочих финансовых стимулов) для активизации последней.

*В-третьих*, расширение сотрудничества с международными институтами государственного социального страхования в целях заимствования накопленного положительного опыта по вопросам реформирования пенсионной системы, электронного взаимодействия с гражданами, раскрытия информации и т.п. В этой связи интересен опыт РФ, возможно, в рамках двустороннего сотрудничества с Пенсионным фондом РФ, который обладает большим опытом развития данных механизмов.

В заключение отметим, что при выработке перспективных направлений развития государственного социального страхования на перспективу целесообразно проводить анализ и оценку финансовых возможностей ФСЗН как фундаментального аспекта его успешного функционирования, а также рассматривать развитие данного института в тесной взаимосвязи с финансовой и макроэкономической политикой государства.

<sup>1</sup> Самоховец М.П. Генезис государственных фондов поддержки сельского хозяйства Республики Беларусь // Экономика и управление. 2014. № 2 (38). С. 66-70.

<sup>2</sup> Киевич А.В., Бухтик М.И., Койнаш Д.А. Роль доходов населения в финансировании реальных инвестиций в Республике Беларусь // Экономические науки. 2017. № 3 (148). С. 83-88.

<sup>3</sup> Положение о Фонде социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь : [ред. Указа Президента Республики Беларусь от 20 янв. 2017 г. № 20]. URL: [http://www.ssf.gov.by/priside/about/cerrent\\_fond](http://www.ssf.gov.by/priside/about/cerrent_fond).

<sup>4</sup> Статистический ежегодник 2016 / Национальный статистический комитет РБ. Минск, 2017. URL: [http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public\\_compilation](http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_compilation).

<sup>5</sup> Информация о пенсионном обеспечении / Министерство труда и социальной защиты РБ. Минск, 2017. URL: <http://www.mintrud.gov.by/ru/infa1>.