

## Финансирование политики занятости: новые подходы к формированию Государственного фонда занятости

Смирнов С.Н.

После снижения тарифа обязательных страховых взносов работодателей в Государственный фонд занятости населения с 2% фонда оплаты труда до 1,5% доходы его бюджета в подавляющем большинстве регионов - субъектов Российской Федерации оказались недостаточными для обеспечения своевременной и в полном объеме выплат пособий по безработице, которые, как известно, входят в число социальных гарантий федерального уровня. Для компенсации выпавших доходов фонда занятости должны быть приняты решения по привлечению дополнительных источников формирования доходов фонда занятости. В статье показано, что эта задача имеет решение. Показаны также возможности снижения налоговой нагрузки на работодателей в части их привлечения к уплате страховых взносов в ГФЗН.

Созданный в соответствии с принятым в 1991 г. Законом РСФСР "О занятости населения в РСФСР" Государственный фонд занятости населения России (далее ГФЗН) стал основным источником финансирования государственной политики занятости.

Будучи по своему статусу государственным внебюджетным фондом, средства которого не входят в состав федерального бюджета, и не являясь юридическим лицом (фонд находится в оперативном управлении и распоряжении органов службы занятости), ГФЗН в условиях дефицита государственного бюджета неизбежно привлекает внимание в качестве возможного источника средств частичного покрытия этого дефицита.

Этому способствует сложившееся в первые годы экономической реформы у многих экспертов и политиков представление об избыточности средств, аккумулируемых ГФЗН.

Действительно, проблема чрезмерного профицита бюджета ГФЗН была актуальна, например, в 1992 - 1995 гг. Так, за первые 9 месяцев 1995 г. расходы ГФЗН были на 970 млрд.руб., или на 19,4%, меньше его финансовых ресурсов (доходы и переходящий остаток средств), а по итогам всего года - уже на 582 млрд.руб., или на 8,3%. Это означает, что в конце 1995 г. стало наблюдаться снижение величины переходящего остатка средств ГФЗН.

Процесс продолжился в 1996 г., когда расходы ГФЗН (7285 млрд.руб.) были меньше его финансовых ресурсов (7593 млрд.руб.) всего на 308 млрд.руб., или на 4,1%.

Следовательно, в последние годы происходит процесс снижения величины пере-

ходящего остатка средств ГФЗН (с 811 млрд.руб. на начало 1995 г. до 582 млрд.руб. на начало 1996 г. и до 308 млрд.руб. на начало 1997 г.). Сокращение объясняется превышением расходов ГФЗН над его доходами. В 1995 г. оно составило 230 млрд.руб., в 1996 г. - 274 млрд.руб., а в I квартале 1997 г. - 52 млрд.руб. (в пересчете на год - 208 млрд.руб.). Таким образом, разговоры о финансовом благополучии ГФЗН и возможности прямого изъятия средств из него, во всяком случае, в настоящее время являются необоснованными.

В этих условиях сторонники консолидации ГФЗН в государственном бюджете выдвинули так называемый "структурный" тезис о нерациональности некоторых расходов ГФЗН. В этих условиях актуальной становится задача совершенствования бюджетного процесса в ГФЗН.

Корректировка методики формирования и расходования средств ГФЗН важна и еще по одной причине. Известно, что регионы - субъекты Российской Федерации существенно различаются по параметрам, характеризующим состояние их экономики и социальной сферы. Между тем формирование и использование средств ГФЗН в них происходит по единой методике, не учитывающей региональную составляющую.

В силу этого средства ГФЗН, приходящиеся в среднем на безработного, сильно варьируют по регионам. Результаты расчетов индексов локализации расходов ГФЗН (отношение доли региона в общих расходах ГФЗН к доле региона в общей численности зарегистрированных в нем безработных) показали крайне неравномерное относительно числа зарегистрированных безработных региональное распределение этих расходов.

Например, в 1996 г. сравнительно хорошо были обеспечены финансовыми ресурсами ГФЗН в 38 из 87 регионов - субъектов Российской Федерации, причем в наилучшем положении оказались регионы с невысоким или же относительно невысоким уровнем регистрируемой безработицы - г. Москва в котором уровень безработицы был самым низким, и город занимал по этому показателю 1-е место среди регионов, Ханты-Мансийский АО (33-е место), Республика Саха (Якутия) (6-е), Ямало-Ненецкий АО (34-е), Липецкая (4-е), Оренбургская (2-е), Белгородская (5-е), Магаданская (21-е), Ростовская (3-е) области и г. Санкт-Петербург (8-е место по уровню безработицы), в каждом из которых значение индекса локализации было не меньше 2.

С другой стороны, самым низким (до 0,4) индекс локализации оказался в Республике Дагестан (85-е место), Ингушской Республике (87-е место; уровень безработицы был самым высоким), Республиках Калмыкия (86-е) и Мордовия (81-е), Пензенской (69-е), Ивановской (88-е), Кировской (80-е), Брянской (67-е) областях, Чувашской Республике (77-е), Псковской (79-е) и Владимирской (83-е место) областях.

Поэтому, например, в г.Москве, где индекс локализации составил 6,7, органы службы занятости в расчете на зарегистрированного безработного могли израсходовать средств в 35 раз больше, чем в Республике Дагестан, где индекс локализации оказался равным 0,19.

Совершенствование бюджетного процесса ГФЗН предполагает решение следующих ключевых задач:

- а) уточнения порядка формирования доходной части бюджета ГФЗН;
- б) уточнения порядка формирования расходных статей бюджета ГФЗН с учетом состояния социально-экономической системы региона;

в) совершенствования финансовых потоков между федеральной частью ГФЗН и ГФЗН в регионах.

В данной статье рассматриваются проблемы, связанные с совершенствованием формирования доходов ГФЗН, решение которых позволит, с одной стороны, уменьшить в тех регионах, где это возможно, налоговую нагрузку на работодателей, а с другой стороны, расширить финансовую базу ГФЗН. Как показали расчеты, имеются несколько направлений достижения этих целей, которые могут использоваться как самостоятельно, так и в различных сочетаниях.

Как известно, с первых лет своего существования ГФЗН основным источником формирования его доходов стали обязательные страховые взносы работодателей, начисляющиеся на фонд оплаты труда (ФОТ). В 1992 - 1995 гг. действовал тариф страховых взносов - 2% ФОТ, а в 1996-1997 гг. - 1,5% ФОТ.

Кроме этого, в формировании доходной части бюджета ГФЗН участвуют средства местных бюджетов (бюджетов субъектов Российской Федерации и отдельных административно-территориальных образований, входящих в их состав), добровольные взносы и прочие источники, в составе которых выделялись, в частности, доходы по депозитам, на которых размещались временно свободные средства ГФЗН, а также возвращенные работодателями ссуды, которые были получены ими на создание новых или сохранение существующих рабочих мест.

В формировании доходной части бюджетов ГФЗН во многих регионах важную роль играют дотации из федеральной части ГФЗН (так называемые средства федерального бюджета).

Соотношение между различными источниками формирования доходов ГФЗН характеризуется известной нестабильностью, причем общая тенденция связана с возрастанием доли работодателей в текущих поступлениях в доходную часть бюджета ГФЗН. Если в 1995 г. она составила 77,9%, то в 1996 г. - 84,4%, а в I полугодии 1997 г. - 90,5% (с учетом средств республиканского бюджета, то есть дотаций в ГФЗН в регионах из федеральной части ГФЗН, формировавшихся из страховых взносов работодателей, соответственно, 86,6%, 88,3% и 94,2%).

*Увеличение собираемости обязательных страховых поступлений в ГФЗН.*

Данная проблема носит сугубо региональный характер. Например, если в 1996 г. в Чукотском АО собираемость обязательных взносов в ГФЗН по отношению к ФОТ составила 54,5%, Приморском крае - 64,9%, Курской области - 68,9% и т.д., то в Республике Удмуртии - 98,7%, Амурской области - 97,9%, Архангельской области - 97,5%.

Средний невзвешенный показатель собираемости взносов в ГФЗН в 43 регионах, по которым имеются достоверные данные за 1996 г., составил 82,9%. Таким образом, в случае полного сбора обязательных взносов в ГФЗН его доходы в 1996 г. возросли бы с 7 трлн.руб. до, как минимум, 8,2 трлн.руб., что позволило бы преодолеть дефицит бюджета ГФЗН по текущим доходам и расходам.

Однако рассчитывать на высокую результативность данного способа нецелесообразно. Это объясняется, во-первых, ограниченными возможностями воздействия Государственной налоговой службы России на работодателей, имеющих задолженность по платежам в ГФЗН, и, во-вторых, наличием предельной эффективности уровня сбора страховых платежей, после превышения которого дополнительные поступления

средств в ГФЗН становятся не меньше расходов, связанных с обеспечением этих поступлений.

Тем не менее резервы улучшения сбора страховых платежей в ГФЗН действительно имеются. Мобилизация этих резервов связана, в первую очередь, с решением организационно-структурных вопросов.

По-видимому, правильной может стать постановка вопроса о введении определенных финансовых санкций по отношению к дотационным по бюджету ГФЗН регионам, хронически имеющим низкий уровень собираемости взносов. Конкретной такой санкцией по отношению к дотационным регионам может стать уменьшение дотаций, направляемых в ГФЗН в этих регионах из федеральной части ГФЗН, на величину недопоступивших средств из-за низкого уровня собираемости страховых платежей.

Внедрение такого механизма предполагает установление минимального обязательного норматива величины собираемости взносов работодателей в ГФЗН. В табл.1 приводятся результаты условных расчетов возможных финансовых последствий установления такого норматива на уровне 95% в показателях фактического исполнения бюджетов ФЗН отдельных регионов в 1996 г.

Из них следует, что масштабы использования данного способа имеют естественные ограничения. Кроме того, во многих случаях высокий уровень собираемости обязательных страховых взносов работодателей в ГФЗН не является гарантией независимости ФЗН в регионах от поступлений из федеральной части ГФЗН, поскольку уровень зарегистрированной безработицы в них достаточно высок. Так, в 1996 г. дотации получили все 4 региона, где уровень сбора страховых платежей в ГФЗН превысил 95%.

Таблица 1.

Расчет финансовых последствий установления норматива сбора обязательных взносов в ГФЗН в 1996 г.

	Обязательные отчисления работодателей, млн.руб.	Уровень сбора средств по отношению к ФОТ, процентов	Средства республиканского бюджета, млн.руб.	Обязательные отчисления работодателей при уровне собираемости взносов 95% <sup>1)</sup> , млн.руб.	Прирост обязательных отчислений работодателей <sup>2)</sup> , млн.руб.	Сокращение дотаций из федеральной части ГФЗН <sup>3)</sup> , млн.руб.
Мурманская область	67326	84,0	15800	76142	8817	6984
Ленинградская область	56395	92,5	3300	57920	1524	1776
Владимирская область	47335	91,8	20600	48985	1650	18950
Орловская область	25120	92,5	1500	25799	679	821
Ярославская область	55512	92,0	11100	57322	1810	9290

Продолжение таблицы

	Обязательные отчисления работодателей, млн.руб.	Уровень сбора средств по отношению к ФОТ, процентов	Средства республиканского бюджета, млн.руб.	Обязательные отчисления работодателей при уровне собираемости взносов 95% <sup>1)</sup> , млн.руб.	Прирост обязательных отчислений работодателей <sup>2)</sup> , млн.руб.	Сокращения дотаций из федеральной части ГФЗН <sup>3)</sup> , млн.руб.
Нижегородская область	123017	90,1	5360	129707	6690	-1330 (5360)
Республика Марий Эл	17571	92,1	2950	18124	553	2397
Чувашская Республика	30244	79,9	8800	35959	5716	3084
Астраханская область	30289	94,7	6860	30385	96	6764
Пензенская область	32401	71,9	6888	42811	10410	-3522 (6888)
Карачаево-Черкесская Республика	7208	86,9	350	7880	672	-322 (350)
Кабардино-Балкарская Республика	11672	76,1	1020	14571	2899	-1879 (1020)
Курганская область	27819	70,0	3600	37754	9935	-6335 (3600)
Томская область	43171	70,0	600	58590	15418	-14818 (600)
Хабаровский край	84317	87,1	4800	91965	7648	-2848 (4800)
Еврейская АО	7247	82,0	2600	8395	1149	1451
Камчатская область	33780	78,0	4100	41142	7362	-3262 (4100)
Итого по совокупности регионов	700423		100228	783451	83028	78235

<sup>1)</sup> Рассчитано по формуле:  $(0.95 \times N) / a$ , где: N - фактическое поступление обязательных взносов работодателей в ГФЗН, млн.руб.; a - фактический уровень сбора средств по отношению к ФОТ.

<sup>2)</sup> Разность между данными графы 5 и графы 2.

<sup>3)</sup> Разность между данными графы 4 и графы 6. В случае, если разность была отрицательной (выделено курсивом), считалось, что перечисления в ГФЗН региона из федеральной части ГФЗН производиться не должны (величина сокращения дотаций указана в скобках и совпадает со значением, приведенным в соответствующей ячейке графы 4).

Таким образом, при установлении норматива обязательных страховых взносов работодателей в ГФЗН на уровне 95% ФОТ только по совокупности рассмотренных нами регионов доходная часть бюджета ГФЗН в 1996 г. могла бы увеличиться на 83 млрд.руб. (1,2% всех доходов ГФЗН, или 1,4% обязательных страховых взносов работодателей), а расходная часть бюджета (федеральной части ГФЗН) - сократиться на 78 млрд.руб., или 1,1%. Превышение расходов над доходами ГФЗН (без учета переходящего остатка средств) при прочих равных условиях могло бы снизиться на 161 млрд.руб. (83 млрд.руб. + 78 млрд.руб.) и составить не фактические 274 млрд.руб., а 113 млрд.руб.

Принимая во внимание тот факт, что нами были проанализированы показатели формирования доходов ФЗН приблизительно в половине из всех субъектов Российской Федерации, можно предположить, что в результате реализации данного способа увеличения доходов ГФЗН дефицит его бюджета (разность между поступлениями средств в ГФЗН без учета переходящего остатка средств и расходами ГФЗН) вообще был бы ликвидирован.

*Корректировка тарифов обязательных страховых взносов.*

В настоящее время увеличение тарифов страховых взносов в ГФЗН представляется маловероятным в силу провозглашенного курса на снижение налоговой нагрузки на работодателей. Однако, по-видимому, здесь возможны гибкие решения.

Так анализ исполнения бюджета ГФЗН в 1996 г. показал, что необходимость резкого повышения тарифа страховых взносов для работодателей отсутствует. Иными словами, речь идет о повышении тарифов страховых взносов не на 0,5 - 1 п.п., а на существенно меньшую величину. Проведем расчет этой величины для условий 1996 г.

Для этого предположим, что весь дефицит ГФЗН, составивший 274 млрд.руб. (переходящий остаток средств ГФЗН при расчете дефицита его бюджета не учитывался), должен быть ликвидирован за счет взносов работодателей. Понятно, что в этом случае на эту же сумму должны были быть увеличены поступления страховых взносов в ГФЗН.

В относительных показателях величина страховых взносов работодателей должна была бы возрасти на 4,63% (274 млрд.руб./5918 млрд.руб.). Следовательно, тариф страховых взносов работодателей по фактическому исполнению бюджета ГФЗН в 1996 г. при неизменном уровне сбора страховых взносов должен был бы составить не 1,5%, а 1,57% ( $1,5\% \times 1,0463$ ).

"Мягкая" корректировка тарифов страховых взносов в ГФЗН, хотя и ограничена по значимости финансовых последствий, но имеет больше шансов на прохождение через законодательные и исполнительные органы Российской Федерации, а главное, позволяет ликвидировать дефицит бюджета ГФЗН. Конкретный механизм может быть следующим.

Прежде всего, определяется норматив неснижаемого остатка переходящих средств ГФЗН (определение этого норматива является самостоятельной задачей, которая не рассматривается в данной статье).

Далее по итогам исполнения бюджета ГФЗН в очередном календарном (финансовом) году определяется фактическое превышение его доходов над расходами.

В том случае, если бюджет сведен с дефицитом, и произошло снижение перехо-

дящего остатка средств, тарифы страховых взносов работодателей в ГФЗН на очередной календарный (финансовый) год корректируются с тем, чтобы покрыть дефицит бюджета предыдущего года и обеспечить восстановление величины переходящего остатка средств на нормативном уровне.

При профиците бюджета тарифы страховых взносов корректируются в сторону уменьшения с тем, чтобы снизить величину переходящего остатка средств до нормативного уровня.

Формула расчета тарифов страховых взносов в ГФЗН на очередной календарный (финансовый) год следующая:

$$Нф = Н + (Р_0 - Д_0) / \text{ФОТ},$$

где Нф - окончательный тариф страховых взносов работодателей в ГФЗН в очередном календарном году;

Н - базовый тариф страховых взносов работодателей в ГФЗН в очередном календарном году;

Р<sub>0</sub> - расходы ГФЗН в базовом году;

Д<sub>0</sub> - доходы ГФЗН в базовом году без учета переходящего остатка средств;

ФОТ - прогнозируемый ФОТ в очередном календарном году.

Возможны 3 варианта изменения тарифа страховых платежей работодателей в ГФЗН:

а) Разность между доходами и расходами ГФЗН отрицательна (бюджет ГФЗН в базовом году сведен с дефицитом). В этом случае тариф страховых взносов на очередной год увеличивается по сравнению с его базовым значением.

б) Разность между доходами и расходами ГФЗН положительна (бюджет ГФЗН в базовом году сведен с профицитом). В этом случае тариф страховых взносов на очередной финансовый год уменьшается по сравнению с его базовым значением.

в) В базовом году доходы ГФЗН соответствуют его расходам. В этом случае тариф страховых взносов на очередной финансовый год остается на уровне его базового значения.

Пример расчета приведен в табл.2 (показатели имеют условные значения).

Таблица 2.

**Определение тарифа страховых взносов работодателей в ГФЗН на очередной календарный (финансовый) год**

	Единица измерения	Варианты		
		1	2	3
Базовый тариф страховых взносов в ГФЗН	процентов ФОТ	1,5	1,5	1,5
Дефицит бюджета ГФЗН в базовом году	млрд.руб.	300	-100	0
Прогнозируемый ФОТ	трлн.руб.	470	470	470
Дефицит бюджета ГФЗН к прогнозируемому ФОТ	процентов	0,06	-0,02	-
Окончательный тариф страховых взносов в ГФЗН	процентов ФОТ	1,56	1,48	1,5

Предложенный механизм корректировки тарифов страховых взносов работодателей в ГФЗН позволяет возвращать работодателям избыточно (вследствие завышения тарифов страховых взносов) поступившие в ГФЗН средства, что является одним из важных достоинств такого механизма.

Кроме того, при его более детальной количественной проработке возможно учитывать и другие факторы, определяющие взаимоотношения ГФЗН по взаиморасчетам с работодателями, в частности, индекс инфляции.

Ограничением использования предложенного механизма является точность расчетов. По-видимому, вряд ли имеет смысл осуществлять изменение базового тарифа страховых взносов, если согласно расчетам оно не превысит 0,01 - 0,02 п.п.

#### *Расширение круга плательщиков взносов в ГФЗН.*

В соответствии с Законом "О занятости...", помимо обязательных страховых взносов работодателей, к формированию доходной части бюджета ГФЗН предусматривается возможность привлечения и других источников, в числе которых прежде всего обращают на себя внимание заработки работающих, на которые могут быть начислены обязательные страховые взносы.

Согласно месячной статистике Госкомстата РФ, в 1996 г. в структуре номинальных денежных доходов населения России, составивших 1374,5 трлн.руб., доля средств, полученных в виде оплаты труда, составила 43,4% и, следовательно, в абсолютном выражении - около 597 трлн.руб.

В том случае, если бы было принято решение о привлечении этого источника только к погашению дефицита бюджета ГФЗН, составившего без учета переходящего остатка средств, как уже отмечалось, 274 млрд.руб., тариф страховых взносов работников не должен был превысить 0,05% полученных ими в виде оплаты труда средств. Принятие и реализация соответствующего решения позволило бы восстановить величину сократившегося на эту сумму переходящего остатка средств ГФЗН.

На наш взгляд, установление тарифа страховых взносов в ГФЗН с заработной платы работников 0,05%, помимо чисто психологического эффекта для малооплачиваемых работников, практически не повлияло бы на номинальную начисленную среднемесячную заработную плату работников, которая в 1996 г. составила 800 тыс.руб.

При уплате с нее страховых взносов в ГФЗН она бы сократилась до 796 тыс.руб. (800 тыс.руб. \* 0,995), что практически неощутимо для работника. Кроме того, может быть предложен очевидный механизм, позволяющий предотвратить снижение заработной платы малооплачиваемых работников путем освобождения от уплаты взносов в ГФЗН, например, тех из них, чья заработная плата ниже среднереспубликанской (или средней по региону). Одновременно могут быть установлены повышенные тарифы взносов в ГФЗН для работников, получающих высокую заработную плату, что позволит компенсировать непоступление страховых взносов в ГФЗН от малооплачиваемых работников.

Принципиальная схема дифференциации тарифов страховых взносов для работников с различными уровнями оплаты труда отражена в табл.3 (цифры условные).



Таблица 3.

Расчет страховых тарифов в ГФЗН для работников с различными уровнями оплаты труда при необходимости ликвидации дефицита бюджета ГФЗН в размере 300 млрд.руб.

	Единица измерения	Всего	в том числе по группам работников с размером оплаты труда (процентов от среднереспубликанской)		
			до 100	101 - 200	более 200
Фонд заработной платы	трлн.руб.	600	300	200	100
Базовый вариант					
Тариф страховых взносов	процентов ЗП	0,05	0,05	0,05	0,05
Сумма взносов	млрд.руб.	300	150	100	50
Окончательный вариант					
Тариф страховых взносов	процентов ЗП	0,05	-	0,075	0,15
Сумма взносов		300	-	150	150

Внедрение механизма, связанного с начислением страховых взносов в ГФЗН на заработную плату физических лиц, целесообразно начать осуществлять при разработке бюджета ГФЗН не ранее чем на 1999 или 2000 гг., имея в виду влияние на бюджеты домохозяйств проводимой в России жилищно-коммунальной реформы и период их адаптации к новым условиям оплаты жилищно-коммунальных услуг.

В отношении же высокодоходных групп населения этот процесс может начаться раньше, однако при этом следует учитывать, что обложение обязательными страховыми взносами в ГФЗН заработной платы высокооплачиваемых работников не решит всех проблем, связанных с ликвидацией дефицита бюджета ГФЗН, хотя и позволит несколько его уменьшить.

Другие предусмотренные Законом РФ "О занятости..." источники формирования доходов ГФЗН имеют нестраховой характер и возможности их использования определяются финансовым состоянием как самих этих источников, так и источников страховых платежей в ГФЗН.

Так, хотя перечисление части средств федерального бюджета в ГФЗН в размере дефицита бюджета ГФЗН увеличило бы дефицит федерального бюджета в 1996 г. незначительно (с фактических 66,3 трлн.руб. до 66,6 трлн.руб., или с 3,3% ВВП до 3,31% ВВП), включение соответствующей статьи расходов в федеральный бюджет маловероятно, что объясняется 3 основными причинами.

Первая из них связана с хроническим дефицитом федерального бюджета, вторая - со сложившимся в первые годы реформ убеждением многих законодателей в избыточности средств ГФЗН, а третья - с наличием законодательно установленных источниками страховых платежей в ГФЗН, в числе которых федеральный бюджет играет подчиненную роль (его средства могут быть использованы для формирования доходов ГФЗН только в случае необходимости).

Аналогичная ситуация складывается и с бюджетами территорий, дефицит бюджетов которых в 1996 г. составил 16,5 трлн.руб. (около 20% дефицита консолидированного бюджета), или 0,8% ВВП России. Погашение дефицита бюджета ГФЗН 1996 г. из средств местных бюджетов увеличило бы их дефицит до 16,8 трлн.руб., или до 0,81% ВВП.

В отличие от федерального бюджета ситуация в данном случае имеет неоднозначный характер, поскольку в отдельных регионах бюджеты в 1996 г. были сведены с профицитом. Однако это не означает, что вероятность привлечения этого источника финансовых ресурсов к формированию доходов ГФЗН высока, поскольку, как правило, профицитными являются бюджеты тех территорий, где уровень зарегистрированной безработицы невысок. Обусловленное объективными причинами отсутствие бюджетной солидарности субъектов Российской Федерации не позволяет рассчитывать на межрегиональное перераспределение средств, предназначенных для формирования доходной части бюджетов ГФЗН в регионах.

Добровольные взносы юридических и физических лиц не могут рассматриваться в качестве надежного источника формирования доходов ГФЗН. В отношении использования добровольных взносов юридических лиц для увеличения доходов ГФЗН могут быть предприняты лишь косвенные действия, направленные на повышение заинтересованности работодателей в таких отчислениях.

Одним из механизмов является увязка оказываемой работодателям финансовой поддержки на создание и сохранение рабочих мест с осуществленными в финансово-благополучный для работодателя период добровольными взносами в ГФЗН. Такая увязка должна иметь нежесткий характер и не менять принципиальных условий возможности получения работодателем финансовой поддержки из ГФЗН (в первую очередь, отсутствия задолженности работодателя по обязательным страховым платежам в ГФЗН). Нежесткая корректировка предполагает уточнение в пользу работодателя размеров финансовой поддержки и условий ее возврата (срочности, процентов за пользование и т.п.).

Что касается добровольных взносов физических лиц, то здесь какая-либо целенаправленная работа органов службы занятости по привлечению данного источника к формированию доходной части бюджета ГФЗН вряд ли возможна. Это объясняется наличием в стране специализированных банковско-кредитных учреждений, условия размещения средств физических лиц в которых позволят обеспечить лучшую поддержку доходов работников в случае потери ими работы по сравнению с вариантом осуществления работником добровольных взносов в ГФЗН и последующим возвращением их в случае потери работы в виде разовой или систематических доплат к пособиям по безработице.

Разработанным в 1997 г. Министерством труда и социального развития РФ проектом Федерального закона "О порядке формирования и расходования средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации" предусмотрена возможность привлечения к формированию доходов ГФЗН таких источников, как доходы от реализации на договорной основе с юридическими, физическими лицами, мероприятий по использованию средств ГФЗН на создание дополнительных, новых и под гарантии сохранения существующих рабочих мест и другие поступления, в т.ч. доходы от

инвестирования временно свободных средств ГФЗН в государственные ценные бумаги.

Чтобы оценить возможности этих источников доходов ГФЗН, проведем укрупненную реконструкцию соответствующих финансовых потоков в 1996 г.

Согласно отчетным данным, общие расходы ГФЗН по статьям "создание дополнительных рабочих мест", "сохранение рабочих мест" и "размещение средств в ценных бумагах (акциях) и на депозитах" составили 530,1 млрд.руб. (соответственно 322; 158,5 и 49,6 млрд.руб.). С другой стороны, так называемые "иные поступления" в ГФЗН, в состав которых входят такие их виды, как возврат финансовой помощи на создание и сохранение рабочих мест, проценты за пользование финансовой помощью, штрафы и пени, часть прибыли от операций с ценными бумагами, доходы от депозитов и некоторые другие составили в 1996 г. 805,3 млрд.руб.

Исключив фактор времени (разновременность расходов ГФЗН по перечисленным статьям и получения доходов по ним), можно определить среднюю условную доходность затрат, осуществленных органами службы занятости по отмеченным направлениям активной политики занятости, а также по депонированию временно свободных средств ГФЗН. Она составила 1,51, то есть в расчете на 1 руб. затрат ГФЗН в него поступило 1 руб. 51 коп. (51% годовых).

В абсолютном выражении величина прироста доходов ГФЗН составила 275,2 млрд.руб. (805,3 млрд.руб. - 530,1 млрд.руб.). Таким образом, если бы соответствующая деятельность органами службы занятости не осуществлялась, дефицит бюджета ГФЗН в 1996 г. увеличился бы с фактических 273,9 млрд.руб. до 549,1 млрд.руб., или более чем в 2 раза.

При разработке бюджета ГФЗН поступления по этой статье доходов в том случае, если известна бюджетная величина соответствующих расходов, можно рассчитывать, например, исходя из действующей на момент принятия бюджета ставки рефинансирования ЦБ РФ. Последнюю целесообразно рассматривать в качестве параметра, определяющего верхний предел возможных поступлений в ГФЗН, поскольку, не являясь финансово-кредитным учреждением, ГФЗН и распоряжающиеся его средствами органы службы занятости, помимо экономических, выполняют и не приносящие прибыли социальные функции, связанные с созданием и сохранением рабочих мест для отдельных малоконкурентоспособных на рынке труда групп работников.

Возможные доходы по статье "другие поступления (в т.ч. средства, взыскиваемые с работодателей за нарушение требований, предусмотренных Законом РФ "О занятости...")" при всей их нестабильности при разработке бюджета ГФЗН, по-видимому, могут быть спрогнозированы, исходя из сложившейся тенденции. Если же таковая четко не выявляется, то возможно использовать механизм, в свое время применявшийся в рамках бывшего СЭВа при расчете цен на нефть, поставлявшуюся в страны - члены СЭВ из СССР. В соответствии с ним доходы ГФЗН по рассматриваемой статье на очередной год определяются скользящей средней путем суммирования фактически полученных ГФЗН средств, взысканных с работодателей за нарушение Закона РФ "О занятости..." за предыдущий период (например, 3 или 5 лет), и делением полученной суммы на число лет.

*Дифференциация тарифов страховых взносов в ГФЗН по регионам.*

Это направление совершенствования процесса формирования доходов ГФЗН ма-

лоисследованно. Дело в том, что в настоящее время действует принцип солидарности регионов - субъектов Российской Федерации в формировании средств ГФЗН. В силу этого установлен единый тариф страховых взносов работодателей в ГФЗН, и параметры, характеризующие особенности состояния региональных рынков труда (прежде всего, уровень зарегистрированной безработицы), не являются факторами региональной дифференциации тарифа страховых взносов.

Однако на самом деле принцип солидарности распространяется только на 20% обязательных взносов работодателей, которые должны перечисляться в федеральную часть ГФЗН и использоваться для финансирования федеральных решений, связанных с проведением государственной политики занятости, дотирования бюджетов ГФЗН в регионах с высокими уровнями безработицы. Фактически в федеральную часть ГФЗН в 1996 г. было перечислено только 5,6% страховых взносов работодателей в ГФЗН в регионах (следует, однако, иметь в виду, что в рамках финансирования деятельности органов службы занятости в регионах осуществлялся частичный зачет этих перечислений в счет дотаций, которые должны были быть направлены в ФФЗН регионов из федеральной части ГФЗН). Лишь в 9 из 87 субъектов Российской Федерации эта доля превысила 10%, и лишь в 3 оказалась не ниже 19%.

Оставшиеся средства регионы с низкими уровнями безработицы расходуют самостоятельно по направлениям, предусмотренным Законом РФ "О занятости...".

В том случае, если в регионе уровень безработицы сравнительно низок, а финансовое положение ГФЗН устойчиво, то объективно появляется опасность нецелевого использования средств, аккумулированных в ГФЗН в регионе. В этих условиях часть платежей работодателей в него может считаться излишней налоговой нагрузкой на работодателя.

Снижение этой нагрузки - задача сугубо субъектов Российской Федерации. Однако решение о допущении принципиальной возможности межрегиональной дифференциации тарифов страховых взносов в ГФЗН может быть принято только на федеральном уровне.

Такое решение должно приниматься ежегодно и устанавливать перечень регионов, которые могут самостоятельно устанавливать тарифы страховых отчислений в ГФЗН не выше федеральной ставки (в настоящее время - 1,5%), но и не ниже некоторой экономически обоснованной границы. Необходимыми условиями расширения прав региона в этой области являются, во-первых, относительно невысокий уровень зарегистрированной безработицы в регионе, во-вторых, обеспеченность ресурсами ГФЗН государственных социальных гарантий безработным, в-третьих, неснижение переходящего остатка средств в ГФЗН в регионе и, наконец, в-четвертых, осуществление в полном объеме перечислений средств из ГФЗН в регионе в федеральную часть ГФЗН.

Исполнение бюджета ГФЗН за 1996 г. свидетельствует, что в наибольшей степени соответствовали названным критериям только г. Москва, Курская область, Республика Бурятия и Липецкая область. В табл.4 приводится условный расчет границ корректировки тарифов страховых взносов работодателей в ГФЗН при условии, что нор-

матив перечислений средств в федеральную часть ГФЗН установлен на уровне 15% страховых взносов работодателей (последнее принято как условное допущение для обеспечения наглядности расчетов и, конечно же, не означает, что норматив перечислений федеральной части ГФЗН должен быть снижен).

Таблица 4.

Условный пример расчета минимального тарифа страховых взносов работодателей в ГФЗН

	Действующий тариф, процентов ФОТ	Фактические поступления от работодателей, млрд.руб.	Обязательные расходы <sup>1)</sup> , млрд.руб.	Превышение фактических поступлений от работодателей над обязательными расходами, млрд.руб.	Минимальный тариф <sup>2)</sup> , процентов ФОТ	Изменение тарифа, п.п.
г. Москва	1,5	754,8	736,5	18,3	1,46	-0,04
Курская область	1,5	31,4	30,2	1,2	1,44	-0,06
Липецкая область	1,5	49,3	41,1	8,2	1,25	-0,25
Ставропольский край	1,5	70,5	66,6	3,9	1,42	-0,08
Оренбургская область	1,5	65,9	48,5	17,4	1,10	-0,40
Республика Бурятия	1,5	29,6	30,9	-1,3	1,57	0,07
Корякский АО	1,5	3,4	6,3	-2,9	2,78	1,28
7 регионов	1,5	1004,9	960,1	44,8	1,43	-0,07

<sup>1)</sup> К обязательным расходам ФЗН региона были условно отнесены затраты по следующим статьям: а) профессиональная подготовка, переподготовка и профориентация; б) общественные работы; в) поддержание доходов; г) перечисление федеральной части в размере 15% поступивших от работодателей страховых взносов; д) содержание службы занятости и е) затраты на пополнение переходящего остатка средств ФЗН в регионе в случае его сокращения в течение предыдущего календарного (финансового) года.

<sup>2)</sup> Расчеты производились по формуле:

МИНИМАЛЬНЫЙ ТАРИФ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ = ДЕЙСТВУЮЩИЙ ТАРИФ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ × (ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ РАСХОДЫ ФЗН / ФАКТИЧЕСКИЕ ПОСТУПЛЕНИЯ СТРАХОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ).

**Примечание.**

Уровни безработицы (% экономически активного населения), места по этому показателю, а также доли средств ФЗН, перечисленные в федеральную часть ГФЗН (% к расходной части бюджетов ФЗН) в рассматриваемых регионах в 1996 г. составили соответственно: г. Москва - 0,81, 1, 19,24; Курская область - 2,13, 5, 19,6; Липецкая область - 1,28, 4, 18,87; Ставропольский край - 2,35, 19, 15,45; Оренбургская область - 1,06, 2, 15,1; Республика Бурятия - 2,21, 18, 20,61; Корякский АО - 6,65, 75, 16,73.

Таким образом, не во всех случаях региональная дифференциация тарифов страховых взносов в ГФЗН означает их уменьшение. Во многих регионах даже при существующих тарифах страховых взносов работодателей ресурсы ГФЗН в регионе оказываются недостаточными для финансирования обязательных расходов, связанных с реализацией программ содействия занятости населения. Однако эта проблема решается практикуемым ныне дотированием ГФЗН в регионе из федеральной части ГФЗН.

\* \*  
\*

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон РФ "О занятости населения в Российской Федерации."- М.: Федеральная служба занятости, 1996.
2. Малева Т.М., Смирнов С.Н. Внебюджетные социальные фонды: варианты реформирования. //Человек и труд, 1997, № 5.
3. Смирнов С.Н. Чем может обернуться снижение страховых взносов в фонд занятости. //Человек и труд, 1997, №7.