

ВЗАИМОСВЯЗАННОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ В КЫРГЫЗСТАНЕ

САВИН В. Е.
vestnik_bqu@mail.ru

Главной проблемой функционирования таких фондов в Кыргызстане является их закрытость, что создает питательную почву для разного рода махинаций и нецелевого использования средств. Во многом из-за этого фактически прекратили свою деятельность такие фонды социальной направленности как Фонд социального страхования и Фонд содействия занятости и обучения, Были и другие фонды общеэкономической направленности, которые воспринимались как кормушка для правящей элиты.

Мировая практика показывает, что внебюджетные фонды вносят определенный вклад в выполнение конкретных социально-экономических программ. Для этого в таком фонде происходит аккумулирование необходимых средств (денежных, материальных и пр.) и затем их последующее расходование в соответствии с целевым предназначением, ради которого эти фонды создаются.

При этом необходимо законодательно определить источники регулярного финансового пополнения фонда, а также обеспечить строго целевое расходование средств. Формирование внебюджетных фондов происходит по двум направлениям: первое состоит в выделении из госбюджета определенных средств, второе заключается в формировании внебюджетного фонда с собственными источниками доходов.

Перспективы развития различных фондов зависят от того, какие задачи должны были решаться при образовании того или иного фонда и на какой временной срок они рассчитаны. Как правило, многие внебюджетные фонды местных органов власти нацелены на решение конкретных социально-экономических задач региона (противоселевые, ирригационные, транспортные и др.). Государственные внебюджетные фонды предназначены для решения масштабных задач, стоящих перед обществом. Так, например, в Кыргызстане часть фондов, созданных после обретения независимости, была направлена на формирование институциональных основ государственности и рыночной инфраструктуры. Спустя десятилетие они утратили свою актуальность и прекратили деятельность. Одновременно возникают новые потребности и задачи, что приводит к необходимости создания нового внебюджетного фонда.

Однако главной проблемой функционирования таких фондов в нашей республике является их закрытость, что создает питательную почву для разного рода махинаций и нецелевого использования средств. Во многом из-за этого фактически прекратили свою деятельность такие фонды социальной направленности как Фонд социального страхования и Фонд содействия занятости и обучения, Были и другие фонды общеэкономической направленности, которые воспринимались как кормушка для правящей элиты, например, небезызвестный Фонд развития Кыргызской Республики, фактически созданный для сына второго президента страны. Все эти негативные примеры в той-то степени дискредитировали идею внебюджетных фондов. Поэтому в статье 30 закона "Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике" прямо указывается, что создание внебюджетных фондов министерств государственных комитетов, административных ведомств, государственных комиссий и других центральных органов исполнительной власти, местных государственных администраций, органов местного самоуправления и айыл өкмөтү запрещается, за исключением Социального фонда, Фонда медицинского страхования, а также внебюджетных фондов, образуемых за счет добровольных пожертвований и взносов.

Таким образом, в настоящее время в Кыргызстане функционируют следующие внебюджетные фонды: Фонд медицинского страхования (ФОМС) и Социальный фонд, в составе которого выделяются Пенсионный фонд и Государственный накопительный фонд. Особняком стоит Фонд оздоровления трудящихся (ФОТ), который формируется за счет страховых отчислений в размере 0,25%, аккумулируемых Соцфондом, имеет все признаки внебюджетного фонда, но средства передаются в Федерацию профсоюзов Кыргызстана.

Рассмотрим деятельность Соцфонда, которая имеет огромное значение для осуществления выплат пенсий наиболее уязвимой части населения - пенсионерам. Пенсии представляют собой отложенные во времени сбережения граждан на будущую старость в виде страховых взносов. В Кыргызстане все пенсионеры распределяются на три неравных части. Самыми многочисленными являются пенсионеры, получающие пенсии по старости, затем следуют получающие пенсии по случаю потери кормильца и далее - по инвалидности (табл. 1). Все это относится только к пенсионерам, состоящим на учете в органах Социального фонда.

Табл.1 Виды пенсионного обеспечения (на начало года)

| | Численность пенсионеров, состоящих на учете в Соцфонде, тыс. чел. | | | Средний размер назначенной месячной пенсии, сомов | | |
|---|---|------|------|---|--------|--------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Все пенсионеры | 565 | 575 | 594 | 2131,0 | 2886,0 | 3853,0 |
| из них получающие пенсии: | | | | | | |
| - по старости | 407 | 411 | 420 | 2327,5 | 3044,8 | 4062,3 |
| - по инвалидности | 77 | 82 | 89 | 1585,5 | 2202,7 | 3057,6 |
| - по случаю потери кормильца (на каждого нетрудоспособного члена семьи) | 81 | 82 | 85 | 829,0 | 1286,2 | 1704,1 |

Источник: Кыргызстан в цифрах. - Б.: НСК, 2012. С. 263.

В этой связи следует подчеркнуть, что особенностью демографического развития Кыргызской Республики является относительно благоприятное соотношение между числом трудоспособных граждан и лицами престарелого возраста. Доля старшей возрастной группы не превышает 10% численности всего населения, на одного пенсионера в 2011 году приходилось 3,8 занятых граждан. Средний размер назначенной месячной пенсии составил в 2011 году 3853,0 сом, а величина прожиточного минимума для пенсионера 3932,23 сом. Таким образом, в 2011 году средний размер назначенных пенсий практически достиг прожиточного минимума, соотношение составило 98,0%, в то время как еще в 2007 году это соотношение составляло 46,0% (табл. 2).

Табл.2 Основные показатели пенсионного обеспечения (на конец года)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Численность пенсионеров, состоящих на учете в Соцфонде, тыс. чел. | 529 | 571 | 565 | 575 | 594 |
| в процентах к предыдущему году | 100,9 | 107,6 | 98,9 | 101,8 | 103,3 |
| Численность занятых в экономике, приходящихся на одного пенсионера | 4,0 | 3,9 | 4,0 | 3,9 | 3,8 |
| Средний размер назначенной месячной пенсии, сом | 1120,0 | 1460,0 | 2131,0 | 2886,0 | 3853,0 |
| Реальный размер назначенной месячной пенсии, в % к предыдущему году | 102,9 | 106,8 | 147,8 | 111,4 | 126,9 |
| Величина прожиточного минимума пенсионера, сом | 2435,6 2 | 3122,1 9 | 2926,8 2 | 3146,8 8 | 3932,2 3 |
| Соотношение с прожиточным минимумом среднего размера назначенных месячных пенсий, в | 46,0 | 46,8 | 72,8 | 91,7 | 98,0 1 |

| | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|
| % | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|

Источник: Кыргызстан в цифрах. - Б.: НСК, 2012. С. 262.

Тем не менее, несмотря на рост показателей необходимо признать, что покупательная способность современных пенсий низкая. А если учесть, что в корзине прожиточного минимума не учтены реальные расходы на лекарства, растущая стоимость продовольствия, товаров и услуг, то проблема пенсионного обеспечения для многих пенсионеров, особенно старших возрастов, переходит уже в плоскость выживания. Если у пенсионера нет дополнительных источников получения материальных средств, то качество его жизни резко падает. Поэтому традиционно ежегодное повышение пенсий помогает пенсионерам как-то угнаться за инфляцией.

По объему средств Соцфонд республики занимает второе место после республиканского бюджета. Страховые взносы, уплачиваемые в Соцфонд, начисляются на все виды оплаты труда (в денежном или натуральном выражении, по всем основаниям), в том числе на вознаграждение за выполнение работы по договорам подряда и поручения, кроме единовременных выплат. Предприятия и организации независимо от форм собственности и хозяйствования начисляют и удерживают обязательные страховые взносы от фонда оплаты труда (в настоящее время 17,25%, из них в Пенсионный фонд - 15,0%, ФОМС - 2,0% и ФОТ - 0,25%), а также из заработной платы самих работников (10%, из них в Пенсионный фонд - 8,0% и Государственный накопительный фонд - 2,0%). У работающих пенсионеров удерживаются только 8% в Пенсионный фонд, что позволяет им ежегодно пересматривать размер пенсии в сторону увеличения.

В 2012 году общие доходы Соцфонда с учетом остатка на начало года составили 33907,8 млн. сомов (11,1 % к ВВП), в том числе страховых взносов поступило 18793,3 млн. сомов, из них 17605,8 млн. сомов являются текущими платежами и 1187,5 млн. сомов - погашением просроченной задолженности за прошлые годы. По сравнению с 2011 годом рост поступлений страховых взносов составил 115,9% (+2584,3 млн. сомов). Расходы Соцфонда в 2012 году составили 32800,4 млн. сомов, в том числе: Пенсионного фонда - 28266,8 млн. сомов, Фонда обязательного медицинского страхования - 1210,0 млн. сомов, Фонда оздоровления трудящихся - 152,0 млн. сомов, Государственного накопительного пенсионного фонда - 3171,6 млн. сомов.

В частности, в 2012 году расходы Пенсионного фонда по сравнению 2011 г. возросли на 5718,9 млн. сомов за счет проведения двухэтапного повышения пенсий пособий. Это повышение позволило увеличить средний размер пенсии по сравнению с 2011 годом с 3760 сомов до 4192 сомов и сократить количество пенсионеров получающих пенсии ниже прожиточного минимума с 70,2% до 60%. [3]

Прошедшие три года (2010-2012 гг.) позволяют оценить итоги создания накопительной системы. За этот период к концу 2012 года на счете Государственного накопительного пенсионного фонда (ГНПФ) было аккумулировано 3310,6 млн. сомов. Понятно, что эти деньги не должны лежать "мертвым грузом", а должны работать, принося прибыль, в противном случае к моменту достижения гражданином пенсионного возраста выяснится, что эти средства превратятся в мизерную сумму.

Законодательной основой для инвестирования средств ГНПФ является закон от 4 июля 2011 г. № 781 «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части пенсии по государственному социальному страхованию в КР». С августа 2011 года до конца 2012 года 2385,0 млн. сомов были инвестированы в государственные ценные бумаги и 785,0 млн. сомов вложены в депозиты коммерческих банков. Из указанной за два года суммы инвестиций в 2012 году было инвестировано 1376,4 млн. сомов. Доходы по инвестированным средствам составили в 2012 году 344,4 млн. сомов. [3]

На наш взгляд, в целом инвестиции в ценные бумаги являются низкорисковыми. В то же время, как указывают эксперты, существуют несколько моментов, взаимно противоречащих друг другу. С одной стороны, если обанкротятся хозяева ценных бумаг, то и Соцфонд понесет убытки, но с другой стороны, излишняя осторожность может привести к обесценению денежных средств из-за инфляции,

В целом вне зависимости от специфики предназначения внебюджетных фондов существуют характерные для них общие проблемы:

- недостаточная наполняемость из-за плохого администрирования;
- поиск дополнительных источников финансирования;

- коррупционные схемы увода средств. Рассмотрим для примера Социальный фонд. По данным Госфиннадзора республики практически три четверти трудоспособного населения Кыргызстана не платили отчислений в Социальный фонд. Так, количество трудовых мигрантов сейчас составляет 700 тыс. человек, по патенту работают более 600 тысяч граждан, в сельской местности занято 800 тысяч кыргызстанцев. Еще 266 тысяч человек являются безработными. Однако, несмотря на то, что они не производят отчислений или производят, но в мизерных масштабах, они имеют право на получение пенсии, в том числе социальной. Отсюда возникает проблема поиска средств на повышение размеров пенсий сегодняшним пенсионерам и накопления средств на выплаты будущим пенсионерам,

Подводя итоги, можно отметить, что практически все фонды не отчитываются перед обществом, о состоянии дел в них можно только строить догадки. что вызывает обоснованные подозрения. Однако в силу их социальной значимости общество волнуют вопросы эффективного использования средств внебюджетных фондов, поэтому эксперты предлагают механизмы гражданского контроля, направления рационального использования и др.

Литература

1. Кыргызстан в цифрах. - Б.: НСК, 2012.
2. Закон КР "О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию". - Б.: ИЦ "Токтом".
3. Отчет об исполнении бюджета Социального фонда КР за 2012 год.
4. Социальные реформы в странах с переходной экономикой. - М., 2007.