Белоусова Анна Геннадьевна. Финансовый механизм формирования и использования внебюджетных социальных фондов : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Иркутск, 2003 189 c. РГБ ОД, 61:03-8/3517-3

**Содержание к диссертации**

Введение

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ФОНДОВ 9

1.1. Экономическая сущность внебюджетных социальных фондов 9

1.2. Трансформация финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов на современном этапе 24

1.3. Особенности функционирования внебюджетных социальных фондов

на субфедеральном уровне 45

2. АНАЛИЗ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ФОНДОВ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ 58

2.1. Образование доходов внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия 58

2.2. Использование финансовых ресурсов внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия 83

3. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ФОНДОВ 105

3.1. Методика оценки финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов 105

3.2. Методические рекомендации по проведению комплексного анализа финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов 131

3.3. Рекомендации по совершенствованию финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов 145

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 160

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 167

ПРИЛОЖЕНИЯ 179

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**В условиях становления в Российской Федерации рыночной социально ориентированной экономики особую значимость приобретают вопросы финансирования системы социальной защиты населения. Как известно, одним из основных источников финансирования социальных гарантий в настоящее время выступают средства государственных внебюджетных социальных фондов. Однако из-за низких темпов экономического роста и низкой заработной платы финансовых ресурсов этих фондов не хватает для выполнения целевых функций социальной защиты населения. В связи с этим возникает объективная необходимость определения основных направлений реформирования системы внебюджетных социальных фондов. На современном этапе осуществляется активное обновление законодательной базы, регламентирующей деятельность этих фондов, направленное в основном на трансформацию финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов. Тем не менее, на данный момент остаются дискуссионными следующие вопросы: на какой основе необходимо формировать и использовать финансовые ресурсы внебюджетных социальных фондов -на страховых принципах или принципах государственной социальной помощи, насколько рациональны уже проведенные и законодательно закрепленные преобразования в области функционирования внебюджетных социальных фондов. Кроме того, до сих пор остается открытым вопрос об объективности существующего разграничения прав и полномочий между уровнями системы внебюджетных социальных фондов и о соответствии этих прав и полномочий выполняемым функциям и решаемым задачам.

В связи с обозначенными выше проблемами возникла необходимость рассмотрения особенностей формирования и использования финансовых ресурсов внебюджетных социальных фондов. Вместе с тем представляется актуальным определение направлений дальнейшей трансформации финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов.

**Степень разработанности проблемы.**В ходе исследования была изучена и систематизирована литература, в которой освещены теоретические и практические вопросы функционирования государственных внебюджетных социальных фондов.

В процессе рассмотрения экономической сущности внебюджетных социальных фондов были изучены труды ряда видных экономистов: Андросовой Л.Д., Аюшиева А.Д., Бабича A.M., Берлина СИ., Бондаря Т.Е., Вавилова Ю.Я., Гончаренко Л.И., Дробозиной Л.А., Жданова В.П., Жигас М.Г., Журкиной Н.С., Капкаевой Н.З., Ковалева В.В., Колпаковой Г.М., Мнакацанян А.Г., Огородника С.Я., Окуневой Л.П., Павловой Л.Н., Родионовой В.М., Романовского М.В., Русаковой О.И., Сабанти Б.М., Самарухи В.И., Сергеева Л.И., Соколова А.Н., Су-торминой В.Н., Федосова В.М., Федотова Д.Ю., Фисенко М.К., Цизман И.О. Исследованию сущности финансового механизма посвящены работы Базаровой Г.В., Вавилова Ю.Я., Гончаренко Л.И., Дробозиной Л.А., Иваницкого В.П., Казака А.Ю., Песселя М.А., Родионовой В.М.

В существующей научной литературе функционирование внебюджетных социальных фондов рассматривается либо с позиций социального обеспечения, либо с позиций социального страхования. При этом основное внимание уделяется отдельным проблемам, связанным с финансированием различных форм социального обеспечения, т.е. внебюджетные социальные фонды, чаще всего, рассматриваются как инструмент для реализации социальных гарантий, **а**не как самостоятельный финансовый институт.

В работах выше перечисленных авторов недостаточно внимания уделяет  
ся рассмотрению сущности именно финансового механизма формирования и  
*\*использования внебюджетных социальных фондов. Практически не задейство-

ван системный подход при изучении функционирования внебюджетных социальных фондов. В связи с чем, как правило, без внимания остаются проблемы, связанные с функционированием региональных внебюджетных социальных фондов.

Недостаточная теоретическая и практическая разработанность определенных выше проблем обосновывает научную необходимость и актуальность

темы диссертационного исследования, **а**также определяет его основные направления.

**Цель и задачи исследования.**Цель исследования заключается в обосновании необходимости, направлений и методов совершенствования финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов.

Для достижения поставленной цели автором определены следующие задачи исследования:

рассмотрение экономической сущности внебюджетных социальных фондов;

изучение финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов и его трансформации на современном этапе;

определение особенностей функционирования внебюджетных социальных фондов на субфедеральном уровне;

проведение анализа формирования и использования финансовых ресурсов внебюджетных социальных фондов;

разработка рекомендаций по определению финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов в регионе;

разработка методических основ комплексного анализа финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов.

**Предмет исследования**- финансовый механизм формирования **и**использования внебюджетных социальных фондов.

**Объект исследования**- внебюджетные социальные фонды Республики Бурятия.

**Теоретической и методологической базой исследования**послужили работы экономистов в области теории финансов, социального страхования, финансовой устойчивости. В ходе исследования были изучены труды зарубежных и отечественных экономистов, рассматривающих вопросы финансирования системы социальной защиты населения. В процессе исследования была использована законодательная база функционирования внебюджетных социальных фондов Российской Федерации, а также региональных внебюджетных социаль-

**6**ных фондов. Анализ формирования и использования внебюджетных социальных фондов, представленный в работе, проведен на основе статистических данных Госкомстата России, Госкомстата Республики Бурятия, финансовых отчетов внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия.

Методической базой исследования явились методы экономического анализа, а также методы имитационного моделирования, изложенные в трудах Багриновского К.А. и Егоровой Н.Е. В работе использованы методы сравнительного, статистического, горизонтального и вертикального, факторного, финансового анализа, метод группировки и методы системного анализа.

**Наиболее существенные результаты, полученные автором**в процессе исследования:

выявлена специфика функционирования финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов на субфедеральном уровне на основе анализа законодательной базы, регламентирующей деятельность этих фондов, и анализа формирования и использования финансовых ресурсов внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия;

предложены методические подходы к определению размеров средних страховых тарифов на различные виды обязательного социального страхования, необходимых для обеспечения финансовой устойчивости региональных внебюджетных социальных фондов, на основе формализации процесса формирования и использования финансовых ресурсов этих фондов;

выработаны рекомендации по совершенствованию финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов на основе анализа теоретического и практического материала, **а**также апробации методических разработок.

**Научная новизна исследования**заключается в следующем:

уточнено понятие «государственные внебюджетные социальные фонды»  
с учетом страховых принципов формирования и использования финансо-

вых ресурсов этих фондов и на основе определения их участия в распределительных и перераспределительных отношениях;

конкретизировано понятие и определена структура финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов исходя из особенностей функционирования внебюджетных социальных фондов, специфики формирования и использования финансовых ресурсов этих фондов;

сформулированы критерии оценки финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов на основе группировки доходов региональных внебюджетных социальных фондов по источникам формирования и расходов по основным направлениям их осуществления; предложен интегральный показатель комплексной оценки финансовой устойчивости этих фондов.

**Теоретическая и практическая значимость исследования**заключается в том, что диссертационная работа представляет собой самостоятельное завершенное научное исследование, **а**методические разработки и практические рекомендации могут быть применимы для совершенствования финансового механизма формирования и использования внебюджетных социальных фондов.

С использованием разработанных методик проведен анализ финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия, определены основные направления совершенствования финансового механизма формирования и использования финансовых ресурсов внебюджетных социальных фондов. Полученные в ходе исследования результаты применяются в работе Бурятского территориального Фонда обязательного медицинского страхования и Регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Бурятия. Результаты диссертационного исследования были использованы для разработки республиканской целевой Программы реформирования системы управления региональными финансами в Республике Бурятия; в процессе преподавания дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Финансы, денежное обращение и кредит», «Пенсионное обеспечение» и курса по выбору «Внебюджетные фонды» по кафедре «Финансы и кредит»

Восточно-Сибирского государственного технологического университета; при подготовке блока «Финансовая политика в регионе» хоздоговорной НИР Академии бюджета и казначейства Минфина РФ.

**Апробация исследования.**Теоретические положения и практические выводы исследования докладывались и обсуждались на Международной научно-практической конференции «Экономика, экология и общество России в 21-ом столетии» (Санкт-Петербург, 2001 г.), научно-практической конференции ВСГТУ (Улан-Удэ, 2001 г.), 2-й школе-семинаре молодых ученых России (Улан-Удэ, 2001 г.). Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в опубликованных работах.

**Публикации.**Результаты исследования изложены в 8 публикациях общим объемом 3,1 печатных листа.

**Структура диссертационной работы**определена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы **и**приложений. Работа содержит 187 страниц, включая 46 таблиц, из них 37 - в тексте и 9 - в приложениях; 12 рисунков, из них 9 - в тексте и 3 - в приложениях; список использованной литературы из 155 наименований и 12 приложений.

## Экономическая сущность внебюджетных социальных фондов

Переход к рыночной экономике характеризуется повышением уровня социального риска, сопряженного с безработицей, материальной необеспеченностью работников и другими явлениями, характерными для экономического кризиса. В этих условиях становится проблематичным поддержание сложившегося уровня финансирования существующей системы социальной защиты, базирующейся на доходах государственного бюджета. Возникает объективная необходимость в установлении связи между получением социальных выплат и созданием фонда финансовых ресурсов, из которого они осуществляются.

Государственные внебюджетные социальные фонды были введены в действие, закреплены соответствующими законодательными актами в системе финансовых отношений России, в начале 90-х годов (1990 - 1993 гг.). С помощью института внебюджетных социальных фондов предполагалось снять зависимость ресурсного обеспечения системы социальной защиты населения от бюджета, ограниченность доходов которого особенно болезненно сказывалась на социально значимых отраслях, финансируемых в сметном порядке из различных звеньев бюджетной системы. В результате функционирования внебюджетных социальных фондов у государства появились дополнительные финансовые ресурсы для обеспечения социальных гарантий, что было особенно важно в условиях хронического дефицита бюджета, постоянного недофинансирования в области образования, культуры, здравоохранения и т.д.

Образование внебюджетных социальных фондов было обусловлено не только необходимостью изыскания дополнительных ресурсов для финансирования социальных гарантий, но и необходимостью развития государственного обязательного социального страхования. С помощью социальных внебюджетных фондов предполагалось модернизировать систему социальной защиты на- селения, перейти от социальной помощи к обязательному социальному страхованию.

Реформирование системы социальной защиты осуществлялось, исходя из мирового опыта. В мировой практике известны следующие основные формы (институты) социальной защиты населения [104, с.98]:

1. социальное страхование (с публично-правовым статусом);

2. социальная помощь, оказываемая государством и муниципалитетами;

3. частная страховая инициатива;

4. социальные услуги, оказываемые предприятиями.

В начале 90-х годов в России, в силу переходного периода, еще не было условий для развития частной страховой инициативы, а у предприятий - финансовых ресурсов для социального обеспечения своих работников на добровольных началах, в результате чего, на первый план вышло государственное обязательное социальное страхование. Основной функцией государственного социального страхования является резервирование части доходов граждан на случай наступления социальных рисков. В рамках социального страхования размер социальных выплат, как правило, связан с индивидуальным вкладом страхуемого и его страхователя (работодателя). Развитие обязательного социального страхования, как формы социальной защиты населения, позволяет перенести часть социальных расходов государства на работодателей и работающее население. Для осуществления обязательного социального страхования проведено было аккумулирование финансовых ресурсов, что было реализовано через образование государственных внебюджетных социальных фондов.

В настоящее время достаточно широко распространено определение внебюджетных фондов как формы перераспределения и использования финансовых ресурсов государства. Так, Родионовой В.М., дано такое определение: «Внебюджетные фонды - это форма перераспределения и использования финансовых ресурсов, привлекаемых государством для финансирования некоторых общественных потребностей и комплексно расходуемых на основе оперативной самостоятельности» [139, с.290].

## Образование доходов внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия

В настоящее время система внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия представлена тремя фондами:

1. Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Бурятия (Отделение ПФ РФ по РБ);

2. Бурятский территориальный фонд обязательного медицинского страхования (Бурятский территориальный ФОМС);

3. Региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Бурятия (Региональное отделение ФСС РФ по РБ).

За период с 1997 г. по 2001 г. доходы внебюджетных фондов Республики Бурятия возросли с 1811 до 4500,5 млн. руб., почти в 2,5 раза (табл. 2.1). При этом наиболее высокими темпами растут доходы Регионального отделения ФСС РФ по РБ, которые за анализируемый период увеличиваются на 199,64%. Темпы роста доходов Бурятского территориального ФОМС составляют 162,12%, а Отделения ПФ РФ по РБ всего 147,37%.

Об относительной величине аккумулируемых в этих фондах финансовых ресурсов позволяет судить их сопоставление с доходами консолидированного бюджета Республики Бурятия, а также с величиной валового регионального продукта (табл. 2.1). Финансовые ресурсы внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия составляют в среднем за анализируемый период 73% от бюджетных доходов. В 2001 г. процентное соотношение доходов внебюджетных фондов и доходов бюджета снизилось до 59,7%, что объясняется снижением ставки платежей во внебюджетные социальные фонды на 2,9 процентных пункта, а также большим приростом бюджетных доходов в 2001 г. (на 37,5%). Доходы внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия являются одной из основных составляющих валового регионального продукта, за анализируемый период на них приходилось от 12,7 до 16,2%.

Наиболее реально объемы финансовых ресурсов аккумулируемых во внебюджетных социальных фондах Республики Бурятия характеризует сопоставление собственных доходов этих фондов и собственных бюджетных доходов республики (табл. 2.2).

За период 1997 - 2000 гг. собственные доходы внебюджетных социальных фондов Республики Бурятия превышают собственные доходы бюджета РБ в 1997 и 1998 гг. на 9%, в 1999 г. на 4,4%, в 2000 г. на 21,6%. В 2001 г. собственные доходы бюджета превышают собственные доходы внебюджетных социальных фондов на 5,6% в результате высоких темпов роста по собственным бюджетным доходам и сокращения ставок платежей во внебюджетные социальные фонды.

## Методика оценки финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов

В законодательных актах, регламентирующих деятельность как федеральных, так и региональных внебюджетных социальных фондов в качестве одной из основных задач функционирования этих фондов выделяется осуществление мер по обеспечению их финансовой устойчивости. Но в то же время в существующих литературных источниках и методических рекомендациях вопрос понятия «финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов» и методики ее оценки практически не освещается.

Понятие устойчивости является универсальным. Именно поэтому всякая наука, исследующая свою область с точки зрения закономерной связи количественных и качественных изменений, обязательно сталкивается с понятием устойчивости. В общем случае устойчивость характеризует способность чего-либо (объекта, системы и ее элементов, движения и т.д.) противостоять внешним воздействиям. Понятие финансовой устойчивости широко применяется в микроэкономике в области анализа финансового состояния хозяйствующих субъектов. Под финансовой устойчивостью предприятия понимается способность хозяйствующего субъекта функционировать и развиваться в условиях изменяющейся внутренней и внешней среды, т.е. сохранять равновесие своих активов и пассивов, быть способным отвечать по своим обязательствам и обеспечивать процесс расширенного воспроизводства.

Исходя из того, что внебюджетные социальные фонды являются юридическими лицами, отвечают за эффективность своей деятельности в разрезе формирования и использования финансовых ресурсов и имеют определенные обязательства перед обществом, можно дать следующее определение их финансовой устойчивости:

Финансовая устойчивость внебюджетного социального фонда - это способность внебюджетного фонда выполнять присущие ему функции, отвечать по своим обязательствам, касающимся финансирования системы социальной защиты населения, обеспечивать сбалансированность своих доходов и расходов в условиях изменяющей экономической ситуации и законодательной базы функционирования внебюджетных социальных фондов.

Необходимо отметить, что федеральные фонды являются координирующими центрами и отвечают за разработку законодательной базы и перераспределение средств концентрируемых на федеральном уровне, а также определяют основные направления реформирования системы внебюджетных социальных фондов. Основная же нагрузка по осуществлению и организации социального страхования приходится на региональные внебюджетные социальные фонды, которые являются исполнительными органами федеральных фондов, и как следствие, за обеспечение финансовой устойчивости отвечают региональные фонды. Поэтому при разработке методики оценки финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов необходимо исходить из особенностей функционирования региональных внебюджетных социальных фондов.

Предлагаемая методика оценки финансовой устойчивости внебюджетных социальных фондов основывается на группировке доходов региональных внебюджетных социальных фондов по основным источникам формирования и расходов по основным направлениям их осуществления.