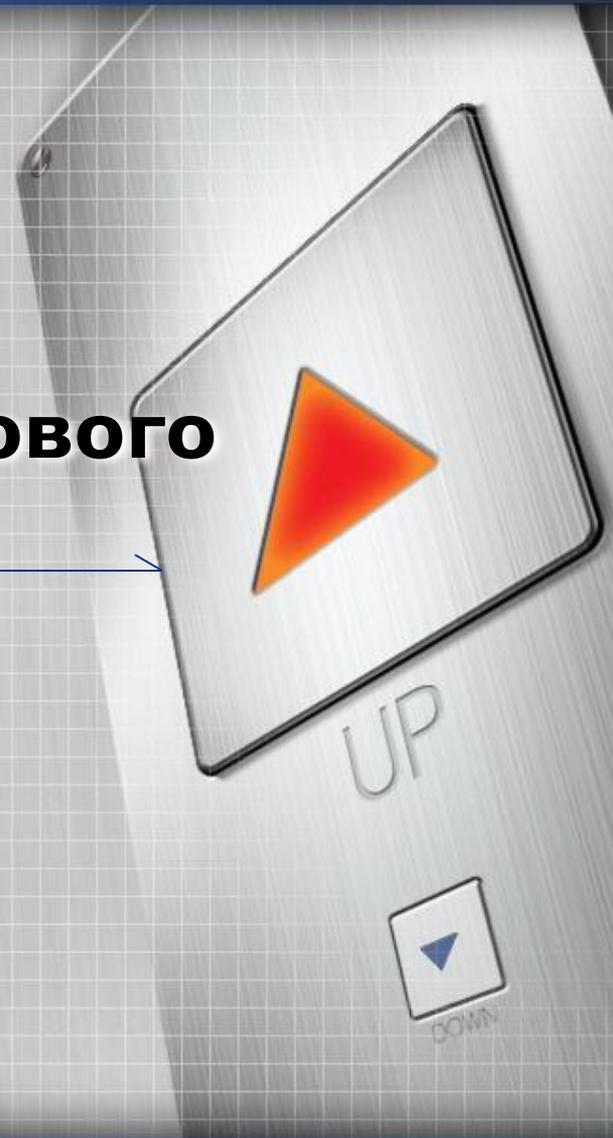


Тема 15. Особенности кассового исполнения бюджетов ГВФ

Проф. Кафедры «Финансы» Седова М.Л.



Основной аргумент создания внебюджетных фондов (по статистике МВФ – Фондов социальной защиты)

- ❖ **Требования МОТ и МАСО обособленного от иных государственных средств управления средствами социального страхования**

Федеральным законом от 16.07.1999 № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» также предусмотрен принцип автономности финансовой системы социального страхования (ст. 4)

Термин «бюджет внебюджетного фонда»



применяется только в законодательстве России и Белоруссии

- ❖ В большинстве стран мира (включая и Республику Беларусь) на управление средствами социального страхования **не распространяются нормы бюджетного законодательства**, доходы и расходы фондов социального страхования утверждаются парламентом (но это не встроено в бюджетный процесс). Вместе с тем применяется общая система учета и отчетности в рамках статистики государственных и муниципальных финансов
- ❖ В США и Великобритании на средства социального страхования распространяются нормы бюджетного законодательства и их управление «встроено» в бюджетный процесс, но и поступление страховых взносов, а также выплаты отражаются в составе доходов и расходов соответственно федерального бюджета и бюджета центрального правительства

Преимущества социального страхования над бюджетным финансированием социальных выплат

- ❖ Преодоление остаточного финансирования социальных расходов из бюджета
- ❖ Возможность капитализации временно свободных средств (инвестиционными возможностями любого страхования, основанного на вероятностном характере выплат и несовпадении по времени между поступлением страховых взносов и выплатами страхового обеспечения) и направления их на увеличение социальных выплат
- ❖ Стимулирование трудовой деятельности при определении размера выплат в зависимости от трудового (страхового стажа)



Основная разница между социальным страхованием и социальной помощью (бюджетный механизм) в цели:

Цель социального страхования – компенсация утраченного заработка (страховые взносы даже называются отложенной зарплатой)

Цель социальной помощи – доведение доходов до прожиточного минимума

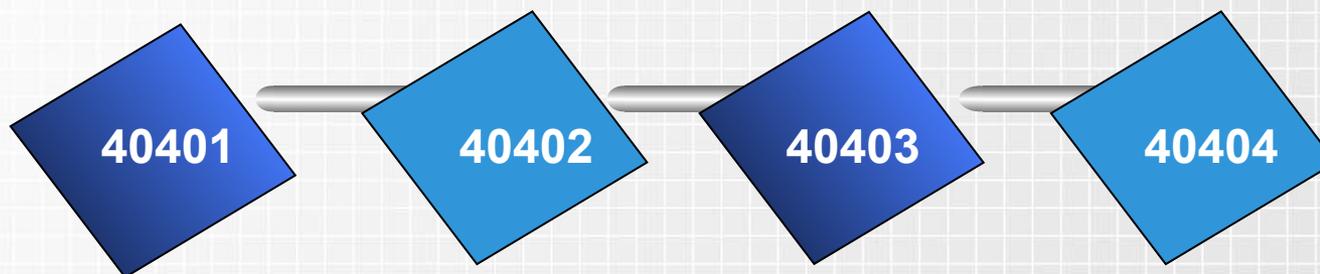
В РФ бюджеты ГВФ включены в состав БС РФ с 2000 г., с 2003 г. на них распространена общая бюджетная классификация РФ

	В соответствии с БК РФ
Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации	Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации
Бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации	
Бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования	
Бюджеты территориального фонда обязательного медицинского страхования	Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов

Термин «внебюджетный фонд»

- ❖ **Изначально трактуется как форма организации государственных и муниципальных финансов, отличная от бюджета, но в Российской Федерации отождествляется с органами управления фондами социального страхования**

Номера банковских счетов, которые открыты органами управления ГВФ



ПФР,
открыты:
центральному
аппарату,
управлениям
в
федеральных
округах,
региональным
отделениям и
управлениям

ФСС,
открыты:
Центральном
у аппарату,
региональны
м
отделениям,
в отдельных
регионах -
филиалам

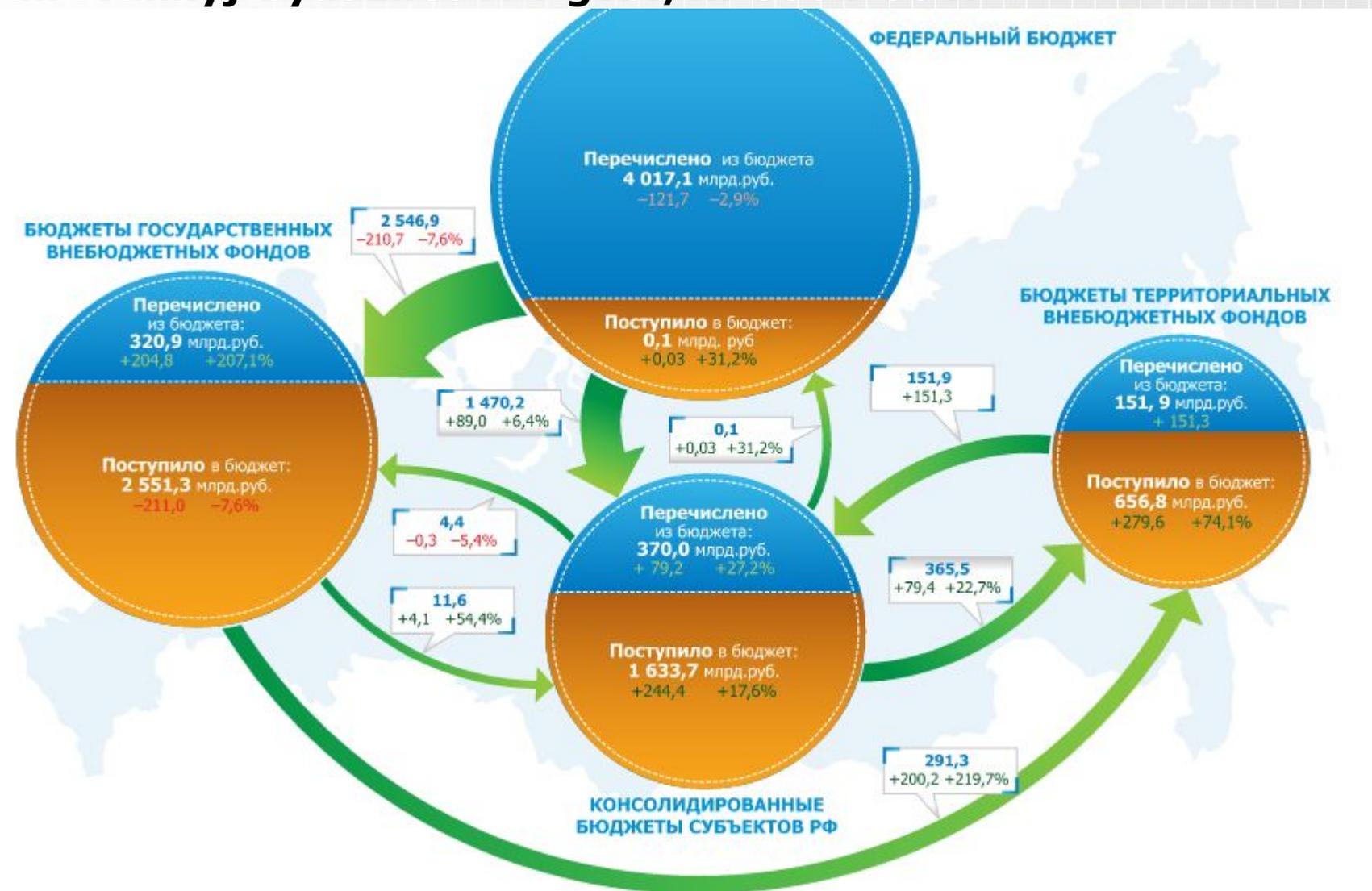
ФОМС

ТФОМС –
открыты
фонду и
филиалам (
не во всех
регионах

Особенность ГВФ в России

Доходы и расходы ГВФ отражают не только доходы и расходы соответствующих видов социального страхования (в ст. 147 БК РФ они даже неверно названы):

- ❖ обязательного пенсионного страхования Российской Федерации (ПФР)
 - ❖ обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (ФСС),
 - ❖ обязательного медицинского страхования (ФОМС и ТФОМС),
- но и другие обязательства (в основном связанные с социальной помощью) от материнского капитала до оплаты санаторно-курортного лечения федеральных льготников, отказавшихся от пакета социальных услуг) – такие расходы осуществляются за счет трансфертов из федерального бюджета (в т.ч. через региональный бюджет – например, досрочная пенсия безработным), это инициирует больше количество МБТ



- ◆ **Наличие доходов и расходов в бюджетах ГВФ, выходящих за рамки социального страхования, и было главным аргументом включения этих бюджетов в состав бюджетной системы Российской Федерации – по сути органы управления ГВФ являются не только распорядителями и получателями средств бюджетов ГВФ, но и средств федерального бюджета (даже по их предложениям могут вноситься изменения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета) – уже это является нарушением принципа автономности финансовой системы социального страхования**

Но часть трансфертов ФБ ГВФ связана с социальным страхованием

- ◆ **Покрытие дефицита бюджетов ГВФ**
- ◆ **Компенсация пониженных тарифов страховых взносов**
- ◆ **Платежи за нестраховые периоды**

Главная особенность участников процесса исполнения бюджетов ГВФ по сравнению с ФБ, РБ и МБ

- ❖ **Совпадение полномочий финансового органа и единственного ГРБС (а для ФОМС – и единственного ПБС) в лице одного органа (термин «сводная бюджетная роспись» - искусственный – некого сводить)**
- ❖ **В результате много процедур («тихо сам с собою я веду беседу») - ФОМС сам себе доводит показатели росписи, утверждает ЛБО и их доводит**

С 2009

- ◆ **Администраторам доходов бюджетов ГВФ открыты ЛС в казначействе и исполнение по доходам встроено в общий бюджетный процесс**
- ◆ **Но: для возврата при недостатке средств на счете 40101 средства со счетов 40401-40404 не списываются**

Особенность кассового планирования бюджетов ГВФ

- ◆ Элементами кассового планирования являются формирование нормированных страховых запасов для ФОМС, ТМОС, определение ежемесячных объемов финансирования СМО ТФОМС, утверждение норматива оборотных средств (оборотной кассовой наличности) при исполнении бюджетов ПФР и ФСС

Особенность кассовых поступлений и кассовых выплат

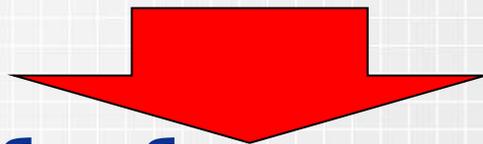
- ◆ Для ПФР, ФОМС и ТФОМС – основные поступления и выплаты носят регулярный ежемесячный характер (по ПФР только январские пенсии выплачиваются в декабре)
- ◆ Для ФСС – при переходе на прямые выплаты – неравномерный характер внутри месяца и внутри года (на данный момент пилотный проект реализуется в 8 регионах и не ведется ежедневный учет кассовых выплат), только часть выплат носит ежемесячный характер

Особенность кассовых выплат при исполнении бюджетов ГВФ

- ❖ Для ПФР и ФСС (при переходе на прямые выплаты) – основные выплаты физическим лицам (через банки, альтернативные организации и почту)
- ❖ Основные выплаты ФОМС – трансферты ТФОМС, ТФОМС – перечисление средств на счета страховых медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы ОМС

Особенность кассовых поступлений и кассовых выплат при исполнении бюджета ПФР

- ❖ **Наличие накопительной части пенсионной системы**



- ❖ **Необходимость обособленного учета пенсионных накоплений, информационный и денежный обмен с большим числом субъектов (агенты по временному управлению страховыми взносами на накопительную часть трудовой пенсии до их разнесения на лицевых счетах, государственная управляющая компания, негосударственные управляющие компании, негосударственные пенсионные фонды) – необходимость синхронизации поступления страховых взносов и их отражение в системе персонифицированного учета**

Особенность кассового исполнения бюджетов ПФР и ФСС

- ❖ Основные кассовые выплаты - со счетов региональных отделений за счет поступления страховых взносов на счета этих отделений – во внутренних документах даже используется термин «бюджет отделения», а в пенсионном законодательстве – консолидированный бюджет
- ❖ В результате – многочисленные встречные потоки, слабая маневренность, зависание средств – все то, что было до реализации концепции ЕКС при исполнении федерального бюджета, в результате невозможность капитализации временно свободных средств (а это одно из преимуществ социального страхования)

На одном балансовом счете 40401 ПФР и его территориальным органам открываются разные счета

Центральный аппарат	1) Счет по учету поступлений (трансфертов из федерального бюджета, частичной централизации сверхнормативных остатков на счетах отделений) 2) счет для выплат пенсий за границу 3) счет для расходов по смете (в т.ч. централизованно спускаются вниз), 4) счет, связанный с формированием накопительной части трудовой пенсии + 40302
Управления по федеральным округам	Счет для расходов по смете + 40302
Региональные отделения	1) Счет по учету поступлений в рамках распределительной части, 2) счет для выплаты пенсий, 3) счет для расходов по смете, 4) счет для учета страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии + 40302
управления	Счет для расходов по смете + 40302

ФСС – каждый уровень управления имеет 1 банковский счет 40402 (трансферты из федерального бюджета учитываются на отдельном субсчете)

- ❖ **До введения пилотного проекта – зачетная схема (работодатели выплачивают пособия за счет начисленных страховых взносов, если их не хватает, обращаются в ФСС)**
- ❖ **После пилотного проекта – выплаты застрахованным осуществляют региональные отделения (на первом этапе – филиалы, но и сейчас часть выплат осталась у филиалов, а у некоторых филиалов счета открыты в коммерческих банках)**
- ❖ **Для региональных отделений рассчитывается норматив – при сверхнормативных поступлениях часть средств централизуется, при недостатке перечисляются средства из централизованного резерва (они их ошибочно называют «дотация»)**
- ❖ **При переходе на прямые выплаты и слабой информационной базе объемы внутрибюджетных перечислений трудно прогнозировать**

Счета ФОМС на балансовом счете 40403

- ◆ 2 счета – по целевым трансфертам на дополнительную диспансеризацию работающих и диспансеризацию детей-сирот, находящихся в стационаре
- ◆ 1 счет – для учета средств ОМС
- ◆ 1 счет – для учета расходов по смете
- ◆ 1 счет – нормированный страховой запас

ТФОМС на балансовом счете 40404

- ◆ 3 счета – для учета средств, поступивших от ФОМС за счет средств федерального бюджета (диспансеризация + задание)
- ◆ 1 счет – средства ОМС
- ◆ 1 счет – расходы по смете

- ◆ (в отдельные периоды времени ТФОМС было открыто 7 банковских счетов! Состав трансфертов из федерального бюджета ФОМС, а затем ТОМС менялся)

Проблемы



- ❖ Слабая маневренность не позволяет реализовать преимущества разрыва во времени между поступлениями страховых взносов и страховыми выплатами и «раскладки риска по территории»
- ❖ Нет единых подходов к организации кассового исполнения, только частично особенности КИБ определены особенностями видами социального страхования составом доходов и расходов, требованием обособленного учета средств федерального бюджета
- ❖ Нормативная правовая база, регулирующая открытие счетов, разрозненна и частично ограничена для широкого доступа
- ❖ Проблемы прозрачности, повышены риски потери средств
- ❖ Пилотный проект перехода на прямые выплаты в ФСС показал большое число возвратов

- ❖ **Переход на кассовое обслуживание в органы ФК позволит обеспечить большую прозрачность, повысить маневренность**
- ❖ **Но есть и риски – бюджетное законодательство все время рассматривает бюджеты ГВФ как производное от ФБ, нередки случаи когда за счет временно свободных средств ГВФ финансировались расходы, которые должны осуществляться за счет средств федерального бюджета, может быть нарушена реальная автономность**

Переход на кассовое обслуживание исполнения бюджетов ГВФ в ОФК

- ❖ **С ПФР, ФОМС и ТФОМС ФК составлен план мероприятий по переходу (представлен на сайте ФК)**
- ❖ **2012 – пилотный проект по созданию правовой базы, 2013 г. один из ТОМС – пилотный проект, разработан проект инструкции по кассовому исполнению ТФОМС (на сайте ФК)**
- ❖ **2014 – закрытие счетов органам управления ПФР, ФОМС и ТФОМС и открытие счетов 40401, 40403, 40404 органам ФК**

- ❖ Первоначально предполагалось (Концепция перехода на кассовое обслуживание), что бюджеты ПФР, ФСС и ФОМС исполняются таким же образом как федеральный бюджет
- ❖ А для ТФОМС – либо открытие счета бюджета, либо «расширенная схема» (или полный вариант)
- ❖ Но в плане мероприятий предусмотрен процесс согласования по выбору варианта КОИБ

- ◆ **Главное требование – не допустить при переходе на КОИБ задержку пенсий, пособий и т.д.**