**Введение**

В настоящее время в России Фонд занятости (ФЗ) пережива­ет глубокий кризис. К числу общих причин ухудшения его финансо­вого положения можно отнести:

- обострение экономического кризиса в стране и расширение прак­тики неплатежей во внебюджетные фонды (в том числе в Фонд занято­сти), результатом чего стал рост задолженности по пени и штрафам;

- распространение взаимозачетов и перечислений страховых сборов продуктами питания и промышленными товарами, что при­вело к резкому сокращению денежной массы в региональных фондах занятости и выплате пособий товарами и продуктами питания;

- уменьшение страховых отчислений работодателей в региональ­ные фонды занятости, абсолютное сокращение средств ФЗ и его цент­рализованной части;

- решение о снижении ставки страхового сбора с 1996 г. с 2 до 1,5%, обусловившее многомесячные задержки выплат пособий по без­работице и рост числа дотационных регионов.

**Этапы развития и особенности системы формирования Фонда занятости**

За общими причинами, способствовавшими увеличению дефици­та средств Фонда занятости, кроется кризис самой системы формиро­вания его средств, которая уже к середине 90-х годов перестала отве­чать потребностям и реалиям складывающейся экономической ситуа­ции. В развитии этой системы (ее основы были заложены в 1991 г. с принятием закона РФ "О занятости населения в Российской Федера­ции" (далее - Закон о занятости) и официального признания безра­ботицы в России) можно выделить три этапа.

***Первый этап*** *(1991-1993 гг.):* сформирована и быстро развива­ется региональная структура Государственной службы занятости, со­храняется достаточно низкий уровень регистрируемой безработицы, доходы Фонда занятости значительно превосходят его расходы, в фондах занятости многих регионов аккумулируются большие остат­ки на счетах. В то же время к концу периода появляются очаги без­работицы в отдельных депрессивных районах некоторых областей, имеющих ярко выраженную моноотраслевую специфику и высокую долю занятых на предприятиях легкой промышленности и ВПК.

***Второй этап*** *(1994-1995 гг.):* уровень регистрируемой безрабо­тицы возрос более чем в три раза по сравнению с 1992 г.; регистриру­емая безработица довольно быстро растет в кризисных регионах, ло­кализуясь уже на уровне областей, которые приобретают отчетливо дотационный характер (12 регионов). Но, поскольку среднероссийский показатель регистрируемой безработицы составляет лишь 2,8%, формирование фондов занятости и централизованной части ФЗ еще не представляет серьезной проблемы, и число регионов-доноров зна­чительно превосходит число дотационных регионов. В то же время к концу 1995 г. возникают первые задержки по выплатам пособий.

***Третий этап*** *(1996-1998 гг.):* отчетливо проявляются все при­меты кризиса, принимающего общероссийские масштабы. Число реги­онов, нуждающихся в дополнительных средствах, увеличивается в десятки раз, а формирующих эти средства - сокращается до двух.

Однако не следует сводить причины возникших трудностей только к общеэкономическим. Корни проблемы лежат в особенностях систе­мы формирования и перераспределения средств Фонда занятости.

***Первая особенность*** *- Фонд занятости формируется почти исключительно за счет страховых взносов работодателей.* Несмот­ря на то что ст. 22 п. 1 Закона о занятости и п. 5 раздела II "Положе­ния о Государственном фонде занятости населения Российской Фе­дерации" определяют несколько источников формирования Фонда занятости (страховые взносы работодателей; обязательные страхо­вые взносы с работающих; ассигнования из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов; добровольные взно­сы юридических и физических лиц; средства, взыскиваемые с рабо­тодателей за нарушение требований, предусмотренных Законом о за­нятости), на практике в 90-е годы основным источником были обяза­тельные страховые взносы с работодателей, которые и сейчас более чем на 70% формируют средства Фонда занятости. Иные источники поступлений в Фонд различаются в зависимости от степени эконо­мического благополучия регионов: в регионах с относительно ста­бильной ситуацией могут быть значимы такие источники, как "добро­вольные взносы", "поступления из местных бюджетов" и "возврат­ные средства", в кризисных регионах - "перечисления из федераль­ной части", то есть дотации. А такой важный и законодательно опре­деленный источник, как обязательные страховые сборы **с работаю­щих, в действительности не используется.**

***Вторая*** *особенность - нереалистичность планов по сбору средств в Фонд занятости.* Методика планирования средств Фонда не изме­нилась по сравнению с началом 90-х годов, когда финансовая нагрузка на него была незначительной и отсутствовала разница между начис­ленной и выплаченной заработной платой. По-прежнему планы сбора средств в Фонд опираются на прогнозы Министерства экономики и соответствующие данные о размере фонда оплаты труда на предстоя­щий год. Эти планы, как правило, завышены, поскольку исходят из того, что: все предприятия работают; все занятые работают в течение всего календарного года и в режиме полного рабочего времени; все работники своевременно получают заработную плату; все работодате­ли регулярно перечисляют налоги во внебюджетные фонды; в про­гнозируемом периоде произойдет рост инвестиционной активности и увеличение (или неснижение) числа рабочих мест. Хорошо известно, что реальная ситуация весьма далека от вышеописанной. Если бы в России существовал механизм кредитования или субсидирования Фонда занятости из государственного бюджета, как в некоторых стра­нах Восточной Европы, то не было бы и проблемы дефицита средств в регионах, а за нереалистичность планов расплачивалось бы само госу­дарство. Сейчас же никаких иных источников для сокращения дефи­цита, кроме снижения расходов и отказа от выполнения своих обяза­тельств, у Фонда занятости нет. Вот почему в ряде регионов, характе­ризующихся критической ситуацией на рынке труда, задолженность по выплатам пособий превышает два года, резко сокращены расходы на программы активной политики занятости, нет средств на развитие и обновление материально-технической базы служб занятости и т.д.

***Третья особенн****ость - отсутствие жесткого контроля госу­дарства за формированием средств Фонда занятости и соблюдени­ем финансовой дисциплины со стороны работодателей.* Расчеты показывают, что реальный уровень отчислений работодателей всегда был *ниже законодательно установленного.* Это наблюдалось как в "беспроблемные" годы функционирования Фонда (в 1993 г. - 1,42%, в 1995 г. - 1,51% вместо 2% по закону), так и в кризисные (в 1997 г. -0,99%, в 1998 г. - 0,98% вместо установленного норматива в 1,5%). Если максимально возможную сумму отчислений работодателей при­нять за 100%, то доля их реальных отчислений составляла в среднем по России в 1993 г. 72%, в 1995 г. - 74, в 1997 г. - 66 и в 1998 г. - 65%. Задолженность работодателей по платежам в Фонд занятости рав­нялась в 1993 г. 28,7% и в 1995 г. - 24,7% от суммы возможных поступлений. В последующий кризисный период она еще более увели­чилась - до 34-35% в 1997-1998 гг. (см. табл. 1).

Невыплаты или неполные выплаты в Фонд занятости "кара­лись" государством начислением пени и штрафов, но только на бума­ге, при этом сохранялась надежда (и небезосновательная), что долги либо простят за давностью лет, либо реструктурируют. "Умные" ди­ректора предприятий не только не спешили с платежами в Фонд занятости, но и находили причины для получения финансовой под­держки (беспроцентной ссуды или кредита за мизерный процент) из того же Фонда, используя их для пополнения оборотных средств.

Нельзя сказать, что в регионах не понимали необходимости ук­репления финансовой дисциплины. Так, в 1997 г., когда финансовое положение Фонда кардинально изменилось, службы занятости были вынуждены усилить контроль за сбором средств от работодателей. Но сформировавшееся ранее отношение последних к платежам в Фонд занятости сохранилось и по сей день.

**Таблица 1**

***Уровень налоговых отчислений в Фонд занятости и задолженность работодателей по уплате страховых взносов\****

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Показатели** | **1993г.** | **1995 г.** | **1997 г.** | **1998 г.** |
| **1.** | Среднемесячная начисленная зарплата за 9 месяцев, тыс. руб. | 43,0 | 421,6 | 988,0 | 1055,0 |
| **2.** | Среднемесячная численность занятых в экономике, млн.чел. | 57,3 | 56,2 | 56,6 | 57,8 |
| **3.** | Среднемесячная сумма начис­ленной зарплаты, млрд. руб. | 2389,3 | 23839,4 | 56915,9 | 60979,6 |
| **4.** | Возможная сумма отчислений в ФЗ за 9 месяцев исходя т уста­новленного законом норматива отчислений ~ 2% (1993 г., 1995 г.), 1,5% (с1997г.), млрд. руб. | 430.1 | 4291,1 | 7683,6 | 8232,2 |
| **5.** | Реальные поступления от работо­дателей за 9 месяцев, млрд. руб. | 306,7 | 3231,5 | 5082,9 | 5366,7 |
| **6.** | Предполагаемая задолженность работодателей Фонду за 9 месяцев, млрд,руб. [4-5] | 123,3 | 1661,6 | 2600,8 | 2865,5 |
| **7.** | Доля уплаченных работодателями страховых сборов в ФЗ по отноше­нию к среднемесячной начислен­ной зарплате [(5:9 мес.)/3], % | 1,42 | 1,51 | 0,99 | 0,98 |
| **8.** | Уровень собираемости страхо­вых взносов [5/4],% | 71,3 | 75,3 | 66,2 | 65,2 |

\* Отсутствуют данные за 1993 г. по Москве, Татарстану и Башкортостану, кото­рые с согласия центра не перечисляли финансовые средства в федеральную часть Фонда и потому не отчитывались за данные за 1997 г. по фонду занятости Башкортостана.формирование и распределение средств своих фондов; отсутствуют данные за 1995 г. по фонду занятости Татарстана и Башкорто­стана; отсутствуют

Проблема соблюдения финансовой дисциплины в первую очередь была актуальной для тех регионов, в которых фонды занятости не испытывали дефицита средств на реализацию активных программ заня­тости. К началу 1995 г. в таких регионах существовали значительные переходящие остатки на счетах фондов занятости, составлявшие 30% общей суммы их средств. Однако к концу года они сократились до 19%.

Можно предположить, что решение Государственной думы РФ о снижении ставки налоговых сборов во внебюджетный Фонд занято­сти с 2 до 1,5% было вызвано: низким уровнем регистрируемой без­работицы; реальным полуторапроцентным уровнем поступлений стра­ховых сборов от работодателей, фактически достаточным для финан­сирования текущих расходов Фонда занятости; наличием значитель­ных переходящих остатков на счетах фондов занятости.

Однако при этом не был принят во внимание ряд факторов:

- уровень регистрируемой безработицы не отражает реальную ситуацию на российском рынке труда;

*-* признаки экономического "выздоровления" страны еще не проявились, более того, стали обостряться проблемы в сфере финан­совой деятельности предприятий (неплатежи, расширение практики взаимозачетов);

- средства в Фонд занятости во многом собирались за счет ре­гионов с низким уровнем безработицы и высокой численностью заня­тых. Так, среднее число занятых в регионах с уровнем регистрируе­мой безработицы менее *У/о* составляло 971 тыс. человек, а при уровне регистрируемой безработицы свыше *У/о -* 475 тыс. человек;

- отсутствуют финансовая дисциплина и контроль центра за поступлениями средств в Фонд занятости (до сих пор не разрабо­тан такой необходимый финансовый документ, как инструкция о налогооблагаемой базе отчислений в Фонд занятости, поэтому ре­гионы вынуждены пользоваться инструкцией Фонда обязательно­го медицинского страхования, что не только затрудняет сбор средств, но и приводит к их сокращению).

***Четвертая особенность*** *- несоответствие принципа форми­рования Фонда занятости (по месту работы) принципу расходо­вания его средств (по месту жительства).* В результате в невы­годном положении оказываются регионы с относительно высоким уровнем безработицы и сравнительно низкой средней региональ­ной заработной платой, поскольку поступления в Фонд ограничены и постепенно сокращаются из-за неплатежеспособности предприя­тий, а расходы на все программы, особенно пассивной политики, объек­тивно возрастают. Выигрывают в такой ситуации только регионы с низким уровнем регистрируемой безработицы, емким рынком труда, высокой средней заработной платой и практической невозможно­стью приобретения жилья трудовыми мигрантами (высокая сто­имость жилья и его аренды, ограничения при прописке/регистра­ции). Ярким примером здесь служит Москва, активно использую­щая рабочую силу из соседних регионов. Соответственно и фонд занятости Москвы в определенной мере складывается за счет вре­менных мигрантов из других регионов, а выплаты из него охватыва­ют только безработных, проживающих (зарегистрированных) в го­роде. Таким образом, существующие в настоящее время принципы формирования Фонда занятости и система выплат пособий по без­работице не учитывают фактор межрегиональной миграции. Более того, маятниковая миграция отрицательно сказывается как на вели­чине региональных фондов занятости, так и на работе служб заня­тости, у которых остается меньше средств на проведение других (в том числе активных) мероприятий на рынке труда.

**Пятая особенность** - отсутствие жесткого контроля госу­дарства за формированием централизованной части Фонда заня­тости, а также единой для всех регионов системы критериев ее распределения и перераспределения.

Последней особенности уделим особое внимание, поскольку она имеет принципиальное значение для оценки эффективности действующего государственного механизма перераспределения средств между регионами.

**Формирование и перераспределение централизованной части Фонда занятости**

Известно, что федеральная часть Фонда занятости образуется за счет 20-процентных отчислений из территориальных фондов за­нятости. Ее основное предназначение изначально состояло в пере­распределении средств между регионами и финансовой помощи регионам с напряженной ситуацией на рынке труда для реализации программ активной и пассивной политики.

Сложившаяся к концу 1993 г. система формирования федераль­ной части Фонда занятости характеризовалась: низким уровнем от­числений регионов (10%); наличием единственного источника по­ступлений - отчислений работодателей (в % к фонду оплаты труда);

отсутствием вклада государства в ее формирование; существованием единой для всех регионов меры финансового участия вне зависимос­ти от ситуации на региональном рынке труда.

**Устойчивое функционирование такой системы обеспечивалось:**

наличием достаточных финансовых средств в региональных фондах занятости; значительным превышением доходов над расходами в ре­гиональных фондах; низким уровнем регистрируемой безработицы в среднем по России, слабой его дифференциацией по регионам и за­метным превышением числа регионов-доноров над числом регионов-реципиентов; изменением уровня безработицы под влиянием струк­турных, а не кризисных колебаний спроса и предложения труда, есте­ственных в переходный период.

К 1995 г. проявились первые признаки несоответствия сложив­шейся системы формирования федеральной (или централизованной) части Фонда занятости изменившимся условиям. Во-первых, расходы региональных фондов практически сравнялись с доходами. Во-вто­рых, резко увеличилось число регионов, перешагнувших 4-процентный уровень регистрируемой безработицы (по утверждениям руководите­лей региональных служб, переход в группу дотационных регионов на­чинается при превышении 3,5-процентного барьера безработицы). В-третьих, возросло число дотационных регионов, получающих не только прямые, но и косвенные дотации из федеральной части Фонда.

Практика финансовых взаимоотношений регионов с федераль­ным центром свидетельствовала об отсутствии какой бы то ни было ответственности регионов за выполнение перед ним своих финансо­вых обязательств. В 1995 г. центр "позволял" себе недополучать уста­новленную законом норму и прежде всего с регионов-доноров. Доля таких регионов-неплательщиков составляла 1/^ от числа последних. Например, Республика Саха (Якутия), Белгородская область и Агин­ский Бурятский автономный округ перечисляли в федеральную часть менее 5% вместо законодательно установленных 20%.

Несформированность системы критериев выделения средств реги­онам из федеральной части ФЗ нередко приводила к спонтанному и необоснованному расходованию федеральных средств. Это выражалось:

- в дотировании регионов-доноров, перечислявших в федеральную часть средства в размере менее законодательно установленного уровня;

В 1995 г. более '/з потенциальных доноров получали дотации из федеральной части Фонда занятости. Например, дотации Белгородской области (с уровнем реги­стрируемой безработицы 0,9% и при 5,3-процептном уровне отчислений в центр) составили 14% расходов регионального фонда занятости, Агинскому Бурятскому АО (уровень безработицы - 1,7%, уровень отчислений в центр - 6,5%) - 84%.

- в дотировании регионов, значительная часть расходов кото­рых шла на покупку ценных бумаг;

В 1995 г. Республика Марий Эл (уровень безработицы - 3,9%), расходуя 19,4% своего фонда на покупку ценных бумаг, получила из федеральной части ФЗ не толь­ко прямые финансовые "вливания", составившие 35,9% расходов ее регионального фонда, но и косвенные дотации, перечисляя на федеральный уровень в пять раз мень­ше средств, чем было определено законом.

- в неэффективном по своим последствиям расходовании средств на программы финансовой поддержки предприятий в отдельных регионах.

Проанализировав расходы фондов занятости трех регионов, которым в 1995 г. были выделены крупные дотации из центра (Орловская, Новгородская области и Республика Северная Осетия-Алания), мы выяснили, что в этих регионах осуществ­лялись колоссальные проекты по финансовой поддержке предприятий, на финанси­рование которых было направлено от 24 до 56,6% всех расходов региональных фон­дов. Можно предположить, что дотации из центра были если не полностью, то в значительной мере связаны с осуществлением этих проектов. Поскольку показатели регистрируемой безработицы в названных регионах различались, последствия фи­нансовых "вливаний" должны были привести к изменению уровня безработицы и финансового положения региональных фондов занятости. Однако два года спустя все три региона, сохранив относительно низкий уровень регистрируемой безработицы, уменьшили до нулевой отметки перечисления в федеральную часть Фонда и пере­шли в разряд либо косвенных (Орловская область), либо полных реципиентов (Нов­городская область и Республика Северная Осетия-Алания).

В связи с ростом числа дотационных регионов и усилением на­грузки на федеральную часть Фонда занятости в 1995 г. возникла объективная потребность в изменении основного принципа ее форми­рования и поэтапном повышении удельного веса централизованной части Фонда. В том же году было принято решение о двукратном увеличении размера отчислений в федеральную часть Фонда занято­сти. Попытка повысить долю централизуемых средств до 50% прова­лилась, поскольку при обсуждении данного вопроса в Федеральном собрании против выступили руководители ряда благополучных ре­гионов, прежде всего Москвы, привыкшие рассматривать фонд заня­тости своих регионов как составную часть региональных бюджетов. Другой причиной крайне осторожного отношения многих руководи­телей служб занятости в регионах к идее централизации Фонда было отсутствие законодательно установленного механизма перераспреде­ления средств, *единого* для всех регионов, *исключающего возможность распределения ресурсов из федеральной части по приказам мини­стерства,* то есть субъективизм при выделении ресурсов регионам, а также неэффективность использования дотационных средств.

В 1997-1998 гг. возникла принципиально иная ситуация, по сути, поставившая под сомнение само существование федеральной части Фонда занятости. Средний уровень отчислений в федеральную часть снизился с 12% в 1995 г. (за 9 месяцев) до 6,8% в 1997 г. и до 5,6% в 1998 г. В результате федеральная часть Фонда уменьшилась более чем в два раза. Возможности центра маневрировать средствами сократи­лись и его влияние на ситуацию в регионах упало. Средства, реально перераспределенные центром в регионы-реципиенты, уменьшились с 365 млрд. руб. в 1995 г. до 132 млрд. в 1997 г. и 130 млрд руб. в 1998 г. без учета зачета 20-процентной части между регионами и центром (см. табл. 2). Как следствие по 46 регионам суммы выделенных дота­ций значительно сократились в абсолютном выражении. Задолженность регионов-доноров в 1997-1998 гг. составляла около половины планиру­емого объема федеральной части Фонда. Таким образом, в эти годы центр фактически не контролировал ее формирование.

**Таблица 2**

***Реально перечисленные и распределенные средства централизованной части ФЗ за 9 месяцев 1995, 1997 и 1998 гг.***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 1995 г. | 1997 г.\* | 1998г. |
| Собрано отчислений от работодателей, млрд. руб. | 3262 | 5511 | 5366 |
| Реально перечислено в федеральную часть ФЗ, млрд. руб. | 483 | 230 | 298 |
| Перечисления в федеральную часть ФЗ по отноше­нию к 20% собранных средств от работодателей, % | 74 | 21 | 28 |
| Перечислено из 'центра в регионы в виде прямых дотаций, млрд. руб. | 365 | 132 | 130 |
| Прямые дотации из центра по отношению к 20%, собранных средств от работодателей, % | 56 | 12 | 12 |

- Данные приведены без учета инфляции Уровень инфляции за период с сен­тября 1995 г по сентябрь 1997 г составил 150%

Однако несмотря на неуклонное ухудшение финансового состоя­ния Фонда занятости, система формирования и расходования его средств не изменилась и по сей день:

- подавляющая часть регионов по-прежнему не выполняет фи­нансовые обязательства по перечислениям в федеральную часть,

В 1998 г полностью перечислили средства только два региона - Москва и Оренбургская область (соответственно 23,7 и 21,1%). В результаты федеральная часть ФЗ за 9 месяцев 1998 г. на 68% формировалась за счет названных регионов (на *C'i%* -за счет Москвы и на 4% - Оренбургской области)

- отсутствуют четко выраженные критерии регулирования фи­нансовых взаимоотношений центра и регионов, в связи с чем дотиро­вание ряда регионов представляется необоснованным или неэффек­тивным (см. табл. 3 и 4).

Таблица 3 содержит данные о регионах, которые в соответствии с распоряжени­ями Министерства труда РФ получили дотации из центра в 1997 г в двух формах прямые дотации и зачет 20% отчислений в федеральную часть ФЗ Это было бы обоснованным, если бы в данных регионах наблюдался высокий уровень безработи цы или он резко повысился Но названным критериям удовлетворяют регионы, вклю ченныс в таблицу 4, которые не только осуществляли платежи в центр, но и не

**Таблица 3**

***Регионы с относительно низким уровнем безработицы, получавшие прямые и косвенные дотации из центра в 1997 г.***

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Уровень регигистриру-емой безрабо-тицы на 1.10.95 | Уровень, регистрируе- мой безработи-цы на 1.10.97 | Доля отчислений в центральную часть ФЗ в % к поступлениям от работодателей за 9 месяцев 1997г. | Перечис-ления из центра в% к расходам за 9месяцев 1997 г. |
| Карачаево-Черкесская обл. | 3,8 | 1,7 | 0,0 | 6,56 |
| Усть-Ордынский Бурятский АО | 1.7 | 1,8 | 0,0 | 16,97 |
| Калужская область | 2,5 | 2,0 | 0,0 | 2,58 |
| Республика Тьхва | 2,5 | 2,2 | 0,0 | 18,98 |
| Кабардино-балкарская Республика | 2,8 | 2,5 | 0,0 | 9,25 |
| Еврейская АО | 2,9 | 1.5 | 0,0 | 8,36 |

**Таблица 4**

**Регионы с уровнем безработицы, намного превосходящем среднероссийский показатель, не получавшие дотации из центра в 1997 г.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Уровень регигистриру-емой безрабо-тицы на 1.10.95 | Уровень, регистрируемой безработицы на 1.10.97 | Доля отчислений в центральную часть ФЗ в % к поступлениям от работодателей за 9 месяцев 1997г. | Перечис-ления из центра в% к расходам за 9месяцев 1997 г. |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Самарская область | 1,6 | 3,9 | 1,17 | 0,00 |
| Эвенкийский АО | 1,4 | 5,6 | 0,00 | 0,00 |
| Читинская область | 2,2 | 6,1 | 2,80 | 0,00 |
| Вологодская область | 2.4 | 4.4 | 3,57 | 0,00 |
| Красноярский край | 2,4 | 3,7 | 0,85 | 0,00 |
| Пермская область | 4,0 | 3,8 | 0,73 | 0,00 |
| Корякский АО | 4,2 | 6,5 | 2,52 | 0,00 |

получали дотации от него. Исключение здесь составляет Карачаево-черкесская Рес­публика, где, по всей видимости, произошло искусственное снижение уровня регист­рируемой безработицы и дотации пошли на выплату задолженности по пособиям.

Таким образом, складывавшаяся на протяжении последних пяти лет "свободная" практика финансовых взаимоотношений центра и регионов привела к фактической самоликвидации механизма форми­рования и перераспределения федеральной части Фонда занятости. Если в 1995 г. можно было говорить о поэтапном переходе к центра­лизации средств фонда занятости, то в настоящее время - о его пол­ной одномоментной централизации, разумеется, при условии разра­ботки единых для всех регионов критериев распределения средств из централизованного Фонда занятости.

Однако возникший хронический дефицит региональных фондов занятости заставил центр (Министерство труда РФ) предпринять опре­деленные шаги по изменению сложившейся ситуации. В конце 1997 г. было принято "Положение о распределении средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, централизуемых на федеральном уровне', в котором содержится уточняющая форму­лировка, касающаяся использования федеральной части Фонда. В со­ответствии с п. 2.2. Положения эти средства могут использоваться на:

- *восполнение дефицита бюджета региональных фондов занятости* (не менее 80%), предполагающее выделение дотаций регионам для:

- денежных выплат безработным (текущие выплаты пособий по безработице, включая погашение задолженности; возмещение Пенси­онному фонду расходов в связи с оплатой досрочных пенсий безра­ботным; выплата стипендий безработным, проходящим обучение по направлению служб занятости; финансирование доплат к заработку безработным в период их участия в общественных работах);

- оплаты труда основного штата служб занятости (специалис­тов и профконсультантов) в регионах;

- *образование резерва* (до 20%), который расходуется на:

- погашение задолженности по пособиям на территориях, харак­теризующихся критической ситуацией на рынке труда;

- аудит фондов занятости;

- повышение квалификации работников федерального органа исполнительной власти (то есть Минтруда РФ)2 и органов феде­ральной государственной службы занятости;

- осуществление научно-исследовательской и информацион­но-издательской деятельности, развитие автоматизированной инфор­мационной системы "Занятость". Правда, Положение не уточняет, на каком уровне - федеральном или региональном. Однако данные о региональных расходах Фонда занятости позволяют предположить, что речь в данном случае идет о федеральном уровне, то есть о Министерстве труда. Целесообразность финансирования этой про­граммы из средств работодателей регионов (а не федерального бюд­жета) вызывает большие сомнения.

' Постановление Минтруда РФ от 25 ноября 1997 г. № 59. 2 Вызывает удивление расходование средств Фонда занятости на повышение квалификации сотрудников Министерства труда РФ, которые должны финансиро­ваться из средств федерального бюджета, а не за счет отчислений работодателей в регионах. Целесообразно перераспределять эти средства на повышение квалифика­ции сотрудников районных служб занятости, которые работают непосредственно с населением на местах и действительно нуждаются в повышении квалификации.

Таким образом, принятое положение практически сводит на нет возможности реализации активных программ занятости в регионах с критической ситуацией на рынке труда, поскольку выделяемые из резерв­ной части средства предназначены только для погашения задолженно­сти по выплатам пособий, а направляемые на восполнение дефицита -для материальных выплат безработным, включая пособия по безработице.

**Минтруд РФ определил следующие условия предоставления дотаций из центра:**

*-* повышение уровня сбора страховых взносов с работодателей. Вместо того чтобы усилить через финансовые органы (например, нало­говую службу), ввести жесткие административные санкции за неис­полнение финансовой дисциплины, ответственность за сбор средств перекладывается Положением на службы занятости (что, по опреде­лению, не входит в их компетенцию) и в отношении последних ус­танавливаются карательные санкции за недобор средств ("если не повысите сбор, не дадим дотации");

- "реализацию мероприятий по возврату, включая реструктури­зацию задолженности..., средств Фонда занятости, выделенных им на создание дополнительных рабочих мест" (п. 3.2. Положения);

- сокращение, а в случае необходимости и прекращение оказа­ния финансовой помощи работодателям;

- централизацию средств на региональном уровне. То есть к идее централизации Министерство труда пока пришло только применительно к регионам, нуждающимся в дотациях из центра. Отметим, что практиче­ски во всех регионах России фонды занятости уже несколько лет центра­лизованы, а принятое Положение лишь утвердило имеющуюся практику;

- сокращение расходов на содержание органов федеральной служ­бы занятости, в первую очередь на приобретение оборудования. Други­ми словами, те регионы, где безработица растет и потребность в персо­нале служб занятости и их оснащении оборудованием намного пре­восходит соответствующую потребность регионов с относительно бла­гополучной ситуацией на рынке труда, вынуждены пользоваться уста­ревшей и часто выходящей из строя техникой, приобретенной в начале 90-х годов, что неизбежно снижает эффективность работы и ведет к увеличению нагрузки на персонал. По данным наших обследований, в районах с высоким уровнем безработицы в среднем на одного сотруд­ника службы занятости приходится от 40 до 70 клиентов в день, то есть каждому из них специалист может уделить не более 3-5 минут.

Однако, как показывают данные Министерства труда РФ за 1998 г., объективные критерии выделения дотаций еще не разра­ботаны. Например, в прошлом году дотации выделялись девяти ре­гионам с низким уровнем безработицы, причем в трех из них (Ор­ловская и Саратовская области и Карачаево-черкесская Республи­ка) данный показатель был в два раза ниже среднероссийского, а перечисления в федеральную часть составляли 0%. Но если Орлов­ской области была выделена косвенная дотация (в форме зачета 20% отчислений в федеральную часть ФЗ), то две другие получили прямые финансовые "вливания".

В то же время десяти регионам, где уровень безработицы в полто­ра-два раза превосходил среднероссийский показатель, прямая фи­нансовая помощь не оказывалась вообще, хотя четыре из них осуществ­ляли, пусть в небольшом объеме, платежи в федеральную часть Фонда занятости. По всей видимости, эти регионы не выполняли условия, раз­работанные Минтрудом, в отличие от вышеназванных девяти регионов.

Вызывает недоумение и размер финансовых "вливаний". Поче­му, например, самые большие дотации (после Республики Ингушетия) были выделены Республике Марий Эл (33% от расходов ее фонда занятости), где уровень безработицы был на 0,2% ниже среднероссийского показателя, а Удмуртская Республика получила средства в два раза меньше, хотя входит в группу регионов с самым высоким уров­нем регистрируемой безработицы? Или почему из года в год прямые финансовые "вливания" (хотя и небольшие) получает Калужская область? В ней безработица никогда не превышала средний уровень, но при этом она не перечисляла ни копейки в федеральную часть Фонда на протяжении последних трех лет.

Приведенные примеры наглядно показывают, что несмотря на принятие Положения, ситуация с распределением средств федераль­ной части Фонда занятости практически не изменилась. Разработан­ный Минтрудом документ - лишь камуфляж, прикрывающий бездея­тельность центра и создающий видимость объективного распределе­ния средств ФЗ между регионами.

**Динамика групп регионов-доноров и регионов-реципиентов**

Для того чтобы оценить реальную значимость дотаций, выделяе­мых из центра, с точки зрения потребности регионов с критической ситуацией на рынке труда необходимо сопоставить данные об источ­никах формирования средств на федеральном уровне и потребности регионов в дотациях из центра. Официальные данные позволяют выявить несколько критериев для определения *"донорства".*

Если следовать логике, то к числу доноров нужно относить регионы, которые в полном объеме выполняют свои обязательства по перечислениям в центр, соблюдают установленный законом нор­матив (с 1995 г. составляющий 20%) и формируют централизован­ную часть Фонда занятости. Логично также предположить, что до­норами могут быть регионы с относительно благополучной эконо­мической ситуацией, низким уровнем безработицы, где большин­ство предприятий работает и соответственно осуществляет плате­жи, в том числе и во внебюджетные фонды. Таким образом, при­знак донорства может быть определен с помощью двух показате­лей: уровня безработицы (в данном случае мы используем показа­тели регистрируемой безработицы) в регионе и доли перечисле­ний в федеральную часть Фонда занятости (рассчитываемой как отношение средств, перечисленных регионом в центр, к сумме по­ступлений страховых сборов с работодателей в фонд занятости того же региона за соответствующий период).

Однако сформировать группу регионов-доноров по этим двум показателям не удалось даже в относительно "чистом" 1995 году. По показателю уровня безработицы численность группы доноров составила 384, а по показателю уровня платежей в федеральную часть ФЗ - 40. На первый взгляд разница образовалась за счет тех регионов, где уро­вень безработицы незначительно превосходил среднероссийский по­казатель. В действительности ситуация оказалась намного сложнее.

**Во-первых**, *в группе регионов-доноров по показателю уровня безработицы* в 1995 г. было семь регионов, перечислявших в феде­ральную часть Фонда занятости в 2-6 раз меньше законодательно установленного уровня в 20%.

По сути, *эти регионы-доноры с позволе­ния центра произвели себя в разряд косвенных реципиентов,* полу­чая дотации в форме "недоперечислений" в федеральную часть Фон­да занятости. Кроме того, в нее входили четыре региона, не выполняв­шие свои обязательства по платежам в централизованную часть Фон­да занятости и получавшие дотации из центра, иногда в значитель­ном объеме. Самые большие дотации из центра получили Агинский Бурятский АО (уровень безработицы - 1,7%) и Орловская область (уровень безработицы - 2,4%) - они составили соответственно 85 и 27% средств их фондов занятости. При этом перечисления в центр обоих регионов не превысили 6,5%. *Эти регионы-доноры благодаря центру были произведены в разряд регионов-реципиентов,*

**Во-вторых**, в *группе регионов-доноров по показателю уровня пе­речислений в федеральную часть Фонда занятости* в 1995 г. оказа­лось восемь регионов с уровнем безработицы, превышающем средне-российский показатель, полностью выполнявших свои обязательства перед центром, а также четыре региона с уровнем безработицы, превы­шающем среднероссийский показатель, полностью выполнявших свои обязательства перед центром и при этом получавших дотации.

Первым шагом при формировании группы доноров стало выде­ление регионов по следующим основным признакам:

- низкий уровень регистрируемой безработицы по сравнению со среднероссийским показателем или незначительное его превышение;

- наличие перечислений в федеральную часть Фонда занятости;

- отсутствие дотаций из централизованной части ФЗ. Затем мы сгруппировали регионы по признаку выполнения своих обязательств перед центром, то есть по уровню отчислений в феде­ральную часть Фонда занятости. В итоге сформировалась следующая структура группы регионов-доноров по состоянию на 1995 г.:

- *полные доноры* (34 региона) - регионы, полностью перечисляв­шие законодательно установленную норму в 20% (с учетом незавер­шенности отчетного финансового года доля реальных отчислений составляла от 15 до 23% поступлений от работодателей);

- *частичные доноры. (7* регионов) - регионы, перечислявшие в центр менее законодательно установленной нормы (от 10 до 14% вместо 20%);

*- потенциальные доноры (7* регионов), перечислявшие в центр менее 5% собранных с работодателей средств.

Таким образом, в 1995 г. группа регионов-доноров насчитывала 41 регион за исключением потенциальных доноров (по формальным признакам они полностью соответствовали донорам), которых центр объединил в группу косвенных реципиентов, многократно понизив им норму отчислений в федеральную часть Фонда занятости.

Основными характеристиками большой группы *регионов-ре­ципиентов* в 1995 г. являлись: относительно высокий уровень реги­стрируемой безработицы по сравнению со среднероссийским показа­телем; наличие прямых или косвенных дотаций из федеральной части Фонда занятости. Но и здесь состав группы оказался неодно­родным как по степени нуждаемости в дотациях из центра, так и по размерам выделенных дотаций. Поэтому мы включили в группу реципиентов следующие регионы:

- полностью выполнявшие свои обязательства перед центром и получавшие от него дотации. При этом размер отчислений в феде­ральную часть превосходил размер дотаций. Таких регионов было 4;

- производившие отчисления в федеральную часть Фонда заня­тости в небольшом объеме и получавшие дотации из центра. Однако размер полученных дотаций превосходил размер отчислений в феде­ральную часть ФЗ. Таких регионов в 1995 г. насчитывалось 225;

- не производившие платежи в центр и получавшие значитель­ные дотации из федеральной части Фонда занятости, то есть "чис­тые" реципиенты. В эту группу вошли 12 регионов.

В 1997 г. в соотношении регионов-доноров и регионов-реципи­ентов произошли кардинальные изменения.

**Во-первых,** практически перестала существовать группа доноров. По показателю регистрируемой безработицы численный состав груп­пы уменьшился почти в два раза (с 41 до 23 регионов), а по показате­лю уровня отчислений в центр - в 20 (!) раз (с 40 до 2 регионов). Полными донорами в 1997 г. остались только Москва и Оренбург­ская область. Численность регионов-полных реципиентов увеличи­лась более чем в три раза (с 12 до 43 регионов).

**Во-вторых**, 32 региона лишь формально сохранили донорские признаки, а фактически перешли в группу дотационных регионов. При этом большая их часть (24 региона) перечисляла в центр значи­тельно меньше 20%: максимальный уровень отчислений в этой группе составил 8,7% (Ханты-Мансийский АО), а минимальный не превысил 2% (Ставропольский край, С.-Петербург, Московская область и др.). Восемь регионов, сохранивших донорские признаки по уровню без­работицы (который либо не изменился, либо несколько увеличился, не превысив среднероссийский показатель), полностью прекратили платежи в федеральную часть Фонда занятости, то есть также пере­шли в состав группы косвенных реципиентов. Это - Смоленская об­ласть, Республика Адыгея, Орловская область и др.

**В-третьих**, 5 регионов, бывших в 1995 г. донорами по уровню отчис­лений в федеральную часть ФЗ, перешли в группу полных реципиетов, прекратив платежи в центр и получая от него дотации (Усть-Ордын­ский Бурятский АО, Республика Тыва, Нижегородская область и др.). При этом первые два региона в 1995 г. относились к группе полных доноров по двум вышеназванным признакам, а в 1997 г. остались тако­выми только по уровню безработицы, который не превысил 2,2%.

Совершенствование механизма распределения средств ФЗ в соот­ветствии с новым Положением заключалось, во-первых, в том, что финансовая помощь рассматривается как целевая дотация (п.1.2.). Во-вторых, такая дотация может осуществляться (п.1.3.) в виде: пря­мых финансовых отчислений из централизуемых на федеральном уровне средств Фонда занятости; взаимозачета средств, подлежащих перечислению в центр; одновременно в той и другой форме.

С точки зрения предшествующего опыта взаимоотношений цент­ра и регионов Положение не внесло ничего нового. Если же предполо­жить, что целью его принятия были упорядочение их взаимоотношений и отработка на практике неких критериев финансовых "вливаний" в те или иные регионы, то достичь ее Минтруду не удалось. Об этом наглядно свидетельствуют данные о формировании централизованной части Фонда занятости и выделенных дотациях регионам в 1998 г.:

- централизованная часть Фонда занятости на 87,3% формирова­лась за счет поступлений из 10 регионов, при этом в большей степени -за счет Москвы. Еще 10 регионов перечисляли в центр символические суммы, доля которых не превышала 2% (см. табл. 5);

- уровень безработицы по-прежнему не имел значения с точки зрения выполнения регионом своих финансовых обязательств перед

**Таблица 5**

***Формирование федеральной части Фонда занятости в 1998 г. (в %)***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Доля отчисленийв сумме поступлений от работодателей отчислений | Доля средств, перечисленныхрегионом в сумме федеральной части ФЗ­ | Уровень безработицы в 1998г. |
| Россия в целом | 5,6 | 100,0 | 2,6 |
| Москва | 23,7 | 64,1 | 0,7 |
| Оренбургская область | 21,1 | 4,7 | 0,8 |
| Липецкая область | 15,9 | 1,8 | 1,0 |
| С.-Петербург | 11,1 | 8,6 | 1,3 |
| Республика Бурятия | 9,1 | 0,7 | 2,9 |
| Рязанская область | 7,4 | 0,5 | 1,8 |
| Тверская область | 5,4 | 0,7 | 1,3 |
| Курская область | 4,5 | 0,4 | 1,5 |
| Другие регионы | не более 2% | 12,3 | от 1,2 до 4,7 |

центром. Например, перечисления Корякского АО, уровень безрабо­тицы в котором - один из самых высоких в России, составили 7,1% собранных в регионе средств, а Республики Саха (Якутия) сокра­тились до нуля. Отметим, что уровень безработицы в последней все­гда был одним из самых низких в стране, но она никогда не "балова­ла" центр своими ресурсами, перечисляя в несколько раз меньше установленной законом нормы;

- полными донорами (по критерию исполнения законодательной нормы отчислений) по-прежнему оставались два региона, с известной долей условности к ним можно отнести еще один - Липецкую область;

- шесть регионов полностью прекратили свои отчисления в центр (Ростовская, Пермская, Челябинская, Иркутская области. Ал­тайский край и Республика Саха (Якутия)) и перешли в разряд косвенных реципиентов,

- пять регионов перешли из группы косвенных реципиентов в группу полных реципиентов, то есть, помимо взаимозачета 20-процент­ных отчислений, стали получать прямые финансовые "вливания", при этом в трех из них уровень безработицы был значительно ниже сред-нероссийского показателя

Здесь представляет интерес политика центра с точки зрения разра­ботанного им же Положения. Например, Саратовская область и Респуб­лика Хакасия не различаются по доле финансовых "вливаний", хотя по уровню безработицы разрыв между ними достигает почти трехкрат­ной величины, при этом в первой этот показатель по сравнению с 1997 г. снизился, а во второй - возрос. Аналогичная ситуация наблю­дается и при сопоставлении Смоленской и Магаданской областей.

Особо остановимся на избирательном отношении центра к реги­онам-реципиентам. Если руководствоваться справкой, подготовленной Министерством труда РФ, о дотациях, выделенных из централизован­ных средств Государственного фонда занятости населения регионам за 9 месяцев 1998 г. и за 1998 г в целом, то официально к дотационным Минтруд отнес 62 региона, 55 из которых получали прямые финан­совые "вливания", а 7 регионов - дотации в форме взаимозачета 20%. Последние, согласно данным справки, можно отнести к косвенным реципиентам. Однако расчеты, проведенные на основании другого документа того же министерства "Формирование и расходование Государственного фонда занятости", показывают, что численность ре­гионов-косвенных реципиентов составляет 27.

Несмотря на низкий уровень безработицы на протяжении послед­них лет, ряду регионов (Ростовская область, Республика Саха (Яку­тия), Краснодарский и Ставропольский края, Курская область, Респуб­лика Татарстан и др.) разрешается не выполнять свои обязательства по перечислениям в федеральную часть Фонда. Подобное положение, скорее всего, связано с реализацией специальных программ занятос­ти. Но если бы единая система критериев перераспределения феде­ральной части Фонда занятости была разработана, это автоматичес­ки исключило бы названные регионы из числа косвенных реципиен­тов, так как по всем объективным показателям они должны быть донорами и нести административную и финансовую ответственность за невыполнение своих обязательств.

***Заключение***

Изменение принципов и источников формирования средств на вып­лату пособий по безработице является, на наш взгляд, одной из важней­ших задач ближайшего будущего. Для ее решения необходимо:

- во-первых, централизовать Фонд занятости на федеральном уровне с одновременной разработкой единой системы критериев рас­пределения средств между регионами;

- во-вторых, увеличить страховые взносы с работодателей и ввести *обязательные* страховые взносы с работающих граждан (то есть реали­зовать на практике положение, зафиксированное в Законе о занятости);

- в-третьих, освободить Фонд занятости от дополнительной финансовой нагрузки, которую нужно возложить на соответствующие внебюджетные фонды: оплата больничных листов безработных дол­жна производиться из Фонда социального страхования (в настоящее время расходы Фонда занятости на оплату больничных листов со­ставляют 1-2% его расходов); досрочные пенсии целесообразно вып­лачивать из Пенсионного фонда без последующей компенсации из Фонда занятости; выплату детских пособий нельзя осуществлять из средств Фонда занятости (на эти цели направляется в среднем по стране 7% общих расходов Фонда занятости);

- в-четвертых, разработать действенную систему страхования от безработицы, предполагающую соответствующие изменения Закона о занятости.

***Содержание.***

Введение

Этапы развития фонда занятости

Формирование и перераспределение централизованной части фонда занятости

Динамика групп регионов-доноров и регионов-реципиентов

Заключение

***Литература***

Источник данных таблиц:

-данные госслужбы занятости

-«Российский статистический ежегодник», 1998г.

-«Вопросы экономики» 11 // Фонд занятости в России

-

Российский Государственный Гуманитарный Университет

**РЕФЕРАТ**

**по экономике России**

**Тема:** Кризис Фонда занятости и пути его преодоления**.**

**Выполнил:**студентка ФЭ,

2 курс, 3группа

Межиева А.К.

**Проверил:**Кочетков А.А.

Москва1999г.