



# Бюллетень социальной политики 20



## Предпосылки успешного сбора взносов и укрепления дисциплины

Данный выпуск *Бюллетеня социальной политики* рассказывает о факторах успеха в таких важнейших областях администрирования, как сбор и укрепление дисциплины уплаты взносов. Наряду с обеспечением пенсионных прав, предоставлением пособий на достаточном уровне, финансовой устойчивостью пенсионных программ и повышением их общественного авторитета, успешный сбор взносов и высокая степень участия в программах могут внести весомый вклад в дело расширения охвата социальным обеспечением. На основании фактического материала, собранного членскими организациями МАСО, авторы данного выпуска Бюллетеня приходят к выводу, что реализация программ по повышению собираемости взносов и укреплению дисциплины их уплаты не может происходить в отрыве от более широкого национально-политического контекста. Кроме того, достижению этих целей могут способствовать и сами организации социального обеспечения, совершенствуя свою систему управления.

*Ханс-Хорст Конколеwski, Генеральный секретарь МАСО*

### Финансирование пособий социального обеспечения

В мире наиболее распространенным механизмом финансирования пособий социального обеспечения является уплата взносов. Тем не менее, кроме таких проблем как уклонение от уплаты взносов и махинации с пособиями, существует ряд рисков, которые подрывают финансовую устойчивость программ социального обеспечения, основанных на сборе взносов. Часть рисков обусловлена демографическими тенденциями: ростом продолжительности жизни, снижением уровня рождаемости и усилением географической мобильности. Другая часть связана со структурными изменениями на рынках труда и эволюцией видов занятости, а также с постоянно растущим уровнем использования информационных технологий и внештатного труда.

#### Данный выпуск

- Разъясняет важность успешного сбора взносов и соблюдения дисциплины их уплаты
- Рассматривает факторы успеха и проблемы в области повышения собираемости взносов и укрепления дисциплины их уплаты
- Приводит национальные примеры добросовестных практик в области сбора взносов и укрепления дисциплины их уплаты
- Подчеркивает важность добросовестного управления в администрировании социального обеспечения

Эти риски заставляют искать дополнительные источники финансирования (например, за счет доходов государственных инвестиционных фондов, инвестирования фондов социального обеспечения, денежных субсидий и пр.) и реформировать структуру программ социального обеспечения. Если этого не сделать, растущий дисбаланс коэффициента демографической нагрузки и сокращение доходов от сбора взносов на фоне роста расходов могут привести к тому, что финансовая стабильность целого ряда программ, основанных на взносах, будет подорвана.

### Важнейшие факты и проблемы

- Наиболее часто за счет обязательных взносов ведется финансирование государственных программ социального страхования, однако взносы могут идти и на финансирование индивидуальных сберегательных программ (например, национальных провидентных фондов и обязательных личных сберегательных счетов, как пенсионных, так и на случай безработицы).
- Для систем социального обеспечения уклонение от уплаты взносов может стать серьезной проблемой, которая потребует либо повысить уровень взносов для добросовестных плательщиков, либо снизить уровень пособий, или сделать и то, и другое одновременно.
- В последние десятилетия ряд европейских стран (например, Ирландия, Швеция и Великобритания) объединили системы сбора взносов и налогов. Взносы вместе с налогами собирают также Австралия, Канада, Новая Зеландия, США и Узбекистан. Тем не менее, в разных странах национальные органы по налогам и сборам имеют разные функции и обязанности.
- Единственная страна, сделавшая шаг в обратном направлении, вернувшись от объединенной системы сбора налогов и взносов к ранее существовавшей раздельной – Российская Федерация.
- В системах социального обеспечения существует тенденция к усилению использования налогового финансирования и относительного уменьшения финансирования за счет взносов.
- Укрепление дисциплины уплаты и повышение собираемости взносов является одной из обязательных предпосылок для защиты прав и ценностей программ социального страхования; кроме того, оно является противовесом финансированию социальной защиты по остаточному принципу.
- Повысить собираемость взносов среди работодателей и работников (и снизить долю «уклонистов») можно за счет специальных мер, в том числе – ужесточения контроля, введения штрафных санкций за неуплату, предания гласности имен работодателей-неплательщиков и их общественного порицания, а также за счет проведения широких просветительских кампаний, разъясняющих важность уплаты взносов.

### Почему необходимы перемены

Исследование, проведенное МАСО среди организаций социального обеспечения и органов по сбору взносов, показало, что существуют общие причины, заставляющие стремиться к повышению собираемости взносов и укреплению дисциплины.

Во-первых, своевременная и полная уплата взносов застрахованными лицами или от их имени совершенно необходима, если данные лица хотят получить установленные законом права на минимальные пособия.

Во-вторых, финансовая устойчивость программ и адекватность назначенных денежных пособий зависят от полной и своевременной уплаты взносов.

В-третьих, эффективный сбор взносов необходим для поддержания общественного авторитета и легитимности социального обеспечения как одного из институтов общества.

В-четвертых, высокая собираемость взносов может способствовать расширению охвата социальным обеспечением. В частности, предоставляя программам социального обеспечения возможность самостоятельного финансирования, организации социального обеспечения могут снизить расходование собственных ограниченных финансовых ресурсов.

В-пятых, повышение собираемости взносов и уровня дисциплины их уплаты – практический инструмент, при помощи которого членские организации МАСО могут внести свой вклад в *Стратегию МАСО по расширению охвата социальным обеспечением*. Ожидается, что совершенствование административных возможностей в этой сфере поможет расширить охват, став дополнением к Глобальной кампании Международной организации труда по расширению социальной защиты для всех и объединенной инициативы организаций ООН по созданию глобального «Минимального базового уровня социальной защиты».

### Одна из сторон управления

Повышение собираемости взносов и укрепление дисциплины их уплаты, в особенности юридические, политические и финансовые аспекты этого процесса, имеют для социальной защиты большое значение. Однако когда речь идет об административной сфере, эти меры становятся одним из аспектов управления.

Мнение общества о том, насколько основанная на сборе взносов организация социального обеспечения эффективна, надежна и легитимна (а, следовательно, и финансово устойчива) зачастую обусловлено тем, насколько эта организация справляется со сбором взносов и укреплением дисциплины их уплаты.

### Факторы успеха

Хотя повышение собираемости взносов и укрепление дисциплины их уплаты являются необходимостью, эти меры часто трудно провести в жизнь. Тем не менее, можно выделить ряд факторов, которые повышают шансы на успех.

Опыт показывает, что эффективность мер по сбору взносов тем выше, чем дольше работает программа. Это связано с тем, что у органа, ответственного за сбор взносов, было достаточно времени на совершенствование

процедур сбора и аудита, а у административных органов, на внесение в политику поправок, обеспечивающих эффективность сбора взносов.

### Факторы успеха

- Зрелость программы социального страхования.
- Степень охвата, размер и разнообразие трудовых ресурсов.
- Степень автоматизации.
- Степень согласованности действий со сторонними организациями.
- Непрерывная оценка действенности политики и процедур по сбору взносов и их коррекция.
- Уровень культуры социального обеспечения в стране.
- Уровень культуры сбора и уплаты взносов среди работодателей и работников.
- Эффективность правоохранительных мер по укреплению дисциплины уплаты и штрафы за ее несоблюдение.

Размер и разнообразие рабочей силы также являются существенным фактором. Если трудовые ресурсы рассеяны по обширной территории и менее формализованы, сбор налогов и социальных взносов становится затруднительным.

Значительно повышает шансы на успех высокая степень автоматизации: использование Интернета, электронных систем сбора данных, электронной системы учета заработной платы, информации по управлению в реальном времени, электронных платежей взносов, усовершенствованных программ для выявления аномалий в платежах, автоматических программ по обслуживанию клиентов и т. д. Значительный интерес представляют новые возможности мобильной связи. Например, Пенсионный фонд государственных служащих Объединенной Республики Танзания совместно с компанией Vodacom (M-Pesa) дает возможность платить взносы с мобильного телефона.

Согласованность действий и сотрудничество со сторонними организациями, в том числе – с налоговыми органами и другими социальными программами, социальными партнерами и организациями, также является серьезным фактором успешного сбора взносов. Например, Национальный институт социального страхования Италии (*Instituto Nazionale della Previdenza Sociale – INPS*) работает в тесном сотрудничестве с Коммерческой палатой для выявления работников, не имеющих индивидуального номера социального обеспечения, особенно в таких отраслях, как туризм, сельское хозяйство и предприятия общественного питания.

Организации, наиболее преуспевшие в сборе взносов, проводят постоянный мониторинг и оценку, а также непрерывно корректируют свои процессы и процедуры. Таким образом, еще одним фактором успеха в этой области является внесение в процесс сбора взносов тщательно спланированных и своевременных изменений. В этом отношении показательным примером является Центральное управление органов социального обеспечения Франции (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS*).

Еще один фактор – уровень того, что называют национальной культурой социального обеспечения. В любой отдельно взятой стране складывается либо положительное, либо отрицательное отношение общества к социальному обеспечению в зависимости от эффективности его администрирования, своевременности выплаты пособий и информированности общества о пособиях, предоставляемых программами социального обеспечения. Чем более позитивно общество воспринимает социальное обеспечение, тем выше будет уровень собираемости взносов и дисциплины. Пенсионная служба Японии для повышения уровня культуры социального обеспечения ежегодно проводит месячные акции, информирующие население о пенсионных программах и укрепляющие их авторитет.

Опрос, проведенный среди членских организаций МАСО, показал, что невозможно выделить единый, самый главный фактор успеха. Скорее, можно выявить комбинацию факторов, определяющих успешность сбора взносов в условиях отдельного государства.

### Препятствия на пути к успеху

Несмотря на перечисленные выше факторы успеха, существует ряд препятствий, которые зачастую мешают повысить собираемость взносов и уровень дисциплины.

Во многих случаях данные проблемы указывают на необходимость дополнительных инвестиций в инфраструктуру и персонал, а также сигнализируют о возможной необходимости в проведении организационной или законодательной реформы. Однако эффективное решение этих проблем будет зависеть не только от реформ администрирования, но и от политической воли.

### Наиболее распространенные препятствия на пути к успеху

- Отсутствие индивидуальных номеров социального обеспечения/номеров налогоплательщика, которые являются распространенным способом уникальной идентификации всех плательщиков взносов/ получателей пособий.
- Ограничения, связанные с секретностью и затрудняющие обмен информацией с другими организациями.
- Недостаточная автоматизация, являющаяся причиной таких проблем, как неполнота данных, уклонение от уплаты и мошенничество.
- «Старение» сотрудников организации, влекущее за собой потерю компетентности и, в некоторых случаях, невозможность найти замену опытному и квалифицированному персоналу.
- Если принудительные меры недостаточно строгие, а экономические выгоды от уклонения перевешивают финансовые санкции или потенциальные потери от испорченной репутации предприятия, недисциплинированные работодатели и работники могут сделать выбор в пользу уклонения от уплаты взносов.

## Панацеи не существует

Широко распространено мнение, что для повышения собираемости взносов и уровня дисциплины их уплаты, наибольшей потенциальной эффективностью обладает централизованная объединенная система сбора социальных взносов и налогов. Считается, что централизация дает экономию масштаба и помогает координировать проведение аудиторских проверок и ведение бухгалтерского учета.

Тем не менее, как не существует единого для всех стран способа добросовестного управления, нет и единственно правильного способа собирать взносы. Скорее, свою роль играет комбинация изменчивых факторов: структура и сложность политики, масштаб охвата и состав рабочей силы, структура и местонахождение органов по сбору взносов, степень автоматизации, культурные и политические факторы, а также традиция.

Несмотря на всю сложность задач, органы социального обеспечения делают определенные шаги по повышению собираемости взносов и укреплению дисциплины, внося изменения в рамках своих организационных полномочий. В первую очередь, это делается за счет совершенствования управления и администрирования.

Со своей стороны, МАСО в рамках стратегической задачи по развитию и распространению социального обеспечения и продвижению принципов добросовестного управления продолжает разрабатывать механизмы и руководящие документы, которые призваны помочь организациям социального обеспечения решать возникающие в этой области задачи.

### Основные выводы

- Во-первых, организации социального обеспечения вполне способны повысить собираемость взносов и уровень дисциплины, совершенствуя собственные процессы управления и администрирования.
- Во-вторых, повышение собираемости взносов и укрепление дисциплины (и снижение доли неплатежей) обеспечивают застрахованным лицам наиболее полный доступ к их правам и пособиям.
- В-третьих, большой объем поступлений от взносов укрепляет финансовую устойчивость программ и обеспечивает достаточный уровень пособий, а также повышает легитимность социального обеспечения как общественного института и защищает представляемые им ценности.
- В-четвертых, укрепление финансовых основ программ социального обеспечения и снижение необходимости в финансовых субсидиях помогает сберечь государственные средства, которые могут быть перенаправлены на решение более насущных национальных проблем и социальных нужд.

### Источники

Enoff, L. D.; McKinnon, R. 2011. «Social security contribution collection and compliance: Improving governance to extend social protection», in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 4. [Энофф Л. Д., Маккиннон Р., 2011. «Сбор взносов и укрепление дисциплины уплаты взносов в социальном обеспечении: совершенствование управления для расширения социальной защиты»; в «Международном обозрении социального обеспечения», т. 64, вып. 4]

ISSA. 2010. *ISSA strategy for the extension of social security coverage*. Geneva, International Social Security Association. [MACO, 2010. «Стратегия МАСО по расширению охвата социальным обеспечением». Женева, Международная ассоциация социального обеспечения.]

Nyland, C.; Thomson, S. B.; Zhu, C. J. 2011. «Employer attitudes towards social insurance compliance in Shanghai, China», in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 4. [Ниланд, Томсон-Синиор Ч., Зю С. Д. «Отношение работодателя к вопросу дисциплины уплаты взносов в Шанхае, Китай»; в «Международном обозрении социального обеспечения», т. 64, вып. 4]

**Международная ассоциация социального обеспечения** является ведущей международной организацией, объединяющей национальные администрации и агентства, занимающиеся вопросами социального обеспечения. МАСО распространяет информацию, проводит исследовательскую работу, осуществляет консультирование и предоставляет платформу для своих членов для формирования и поддержки динамичных систем социального обеспечения и политики во всем мире.

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)