

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 сентября 2004 года № 27 (397) «О результатах проверки исполнения Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2003 год» с подготовкой Заключения Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год», в том числе в Республике Башкортостан, Хабаровском крае, Калининградской области»:

Утвердить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год».

Направить представление Счетной палаты Председателю Правления Пенсионного фонда Российской Федерации...

Направить информационное письмо в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Направить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год»

Общие положения

Заключение Счетной палаты Российской Федерации по отчету об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - ПФР, Фонд) за 2003 год, представленного Правительством Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, подготовлено в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 9 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Заключение подготовлено на основе результатов проверок исполнения Федерального закона № 197-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2003 год» (далее - Закон о бюджете ПФР), проведенных в ПФР и его отделениях по Республике Башкортостан, Хабаровскому краю и Калининградской области в соответствии с пунктом 1.3.4.1 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год и финансового контроля, осуществленного Фондом.

Общая характеристика исполнения Федерального закона от 31 декабря 2002 года № 197-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2003 год»

Закон о бюджете ПФР в основном исполнен, что подтверждается данными, приведенными в проекте федерального закона об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год, который отражает исполнение Закона о бюджете ПФР, а также меры, принимаемые Правительством Российской Федерации и Фондом по совершенствованию системы пенсионного обеспечения граждан. Структура представленного проекта федерального закона об исполнении бюджета по источникам формирования доходов и направлений расходования средств Фонда в целом соответствует Закону о бюджете ПФР. Законодательство и нормативные правовые акты позволяли Фонду управлять средствами и решать задачи совершенствования системы пенсионного обеспечения.

Вместе с тем в проверяемом периоде окончательно не было завершено формирование законодательной и нормативной правовой базы системы пенсионного обеспечения Российской Федерации.

До настоящего времени не принят законопроект «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации», находящийся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с 2001 года. До настоящего времени Фонд в своей деятельности руководствуется «Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России)», утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1.

Не введена в действие статья 148 Бюджетного кодекса Российской Федерации об исполнении бюджета Фонда Федеральным казначейством Российской Федерации.

Закон о бюджете ПФР не приведен в соответствие с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год» после внесения в последний соответствующих изменений и дополнений в части перечисления средств единого социального налога.

Правительством Российской Федерации на 2 месяца позднее начала финансового года утверждены правила исчисления и уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в виде фиксированного платежа в размере, превышающем его минимальный размер, что привело к снижению объема поступления страховых взносов.

В проверяемом периоде Банком России не был согласован вопрос по открытию отдельных банковских счетов для зачисления средств страховых взносов на накопительную часть пенсии в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

Анализ исполнения доходных и расходных статей бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 2003 году

Исполнение бюджета ПФР в проверяемом периоде проходило на фоне продолжающегося сокращения общей численности пенсионеров, которая в 2003 году сократилась на 267,3 тыс. человек и на 1 января 2004 года составила 38164,5 тыс. человек. Основное сокращение на 309,7 тыс. человек произошло за счет пенсионеров, получающих трудовые пенсии. Одновременно происходило увеличение количества других категорий пенсионеров. Численность граждан, получающих социальные пенсии, увеличилась на 23 тыс. человек, получателей пенсий из числа граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и приравненных к ним граждан, а также в результате других радиационных и техногенных катастроф - на 18,3 тыс. человек. Средний размер назначенных пенсий увеличился на 285,1 рубля и составил 1747,4 рубля, в том числе для пенсионеров, получающих трудовые пенсии по старости, - 1908,2 рубля (увеличился на 475,1 рубля), пенсионеров, получающих социальные пенсии, - 1179,9 рубля (увеличился на 148 рублей).

Доходная часть бюджета, определенная статьей 5 Закона о бюджете ПФР, исполнена в сумме 843140,8 млн. рублей (102,5%) и превысила утвержденную бюджетом Фонда сумму 822841,4 млн. рублей на 20299,4 млн. рублей. Бюджет ПФР исполнен по доходам в сумме 843140,8 млн. рублей (102,5%). Из утвержденных 7 источников формирования доходной части бюджет Фонда выполнен только по одной статье «Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, направляемые на выплату страховой части трудовой пенсии». По другим источникам исполнение составляет от 27,5% до 96,5 процента. Кроме того, поступали средства по непредусмотренной бюджетом статье «Единый минимальный налог, зачисляемый в бюджеты государственных внебюджетных фондов» на сумму 122,3 млн. рублей.

Налоговые доходы составили 400814,5 млн. рублей и превысили показатель, утвержденный Законом о бюджете ПФР, на 11654,5 млн. рублей (на 3,0%). Вместе с тем формирование бюджета ПФР за счет налоговых доходов из различных источников существенно различалось.

Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование поступили в сумме 388842,8 млн. рублей, что на 12139,8 млн. рублей больше установленного бюджетом (103,2%), в том числе на выплату страховой части трудовой пенсии поступило 339296,8 млн. рублей (106,0%), в виде фиксированного платежа на выплату страховой части трудовой пенсии - 1927,9 млн. рублей (27,5%); на накопительную часть трудовой пенсии поступило 46674,7 млн. рублей (96,5%), в виде фиксированного платежа на накопительную часть трудовой пенсии - 943,4 млн. рублей (85,8 процента).

Поступление страховых взносов обеспечило выплату страховой части трудовой пенсии на 78,2%. Из 85 Отделений ПФР только 13 были полностью обеспечены поступившими в их регионах страховыми взносами. По 48 Отделениям ПФР обеспеченность собираемыми в регионах средствами составила от 40 до 80 процентов.

Недопоступление страховых взносов в виде фиксированного платежа обусловлено рядом причин. Так, для расчета численности зарегистрированных страхователей, уплачивающих взносы в виде фиксированного платежа, ПФР была принята численность 5 млн. человек против 778 тыс. человек по данным МНС России. В число зарегистрированных в ПФР плательщиков входили страхователи, не осуществлявшие предпринимательскую деятельность, не снятые с учета в органах ПФР, уклоняющиеся от уплаты платежей. Объем фиксированных платежей определялся в условиях отсутствия необходимой нормативной базы. Неисполнение в полном объеме Закона о бюджете ПФР в части сбора страховых взносов на выплату накопительной части трудовой пенсии объясняется тем, что планирование осуществлялось по предварительным данным персонифицированного учета за 2001 год, без учета динамики данного показателя в 2002 году.

Непредусмотренное Законом о бюджете ПФР поступление единого минимального налога составило 122,3 млн. рублей. Данный налог не предусматривался в связи с тем, что код бюджетной классификации был ему присвоен Федеральным законом от 6 мая 2003 года № 53-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации». В законопроекте его поступление отражено в полном объеме как налоговый доход.

Доходы от поступления недоимки, пеней и иных финансовых санкций по взносам в ПФР получены в сумме 11849,3 млн. рублей (95,2%), из них пеней и иных финансовых санкций - 3237,1 млн. рублей (97,5%). Неисполнение бюджета вызвано тем, что большинство платежеспособных плательщиков провели реструктуризацию просроченной задолженности до проверяемого периода, что привело к сокращению объемов поступления начисленных пеней и финансовых санкций.

Неналоговые доходы получены в сумме 22364,2 млн. рублей (135,4%). Они включают в себя: доходы, полученные от размещения временно свободных средств ПФР, - 16156,3 млн. рублей (175,9%); доходы от размещения средств ПФР, сформированных за счет страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, - 5141,5 млн. рублей (72,9%); прочие поступления в ПФР - 1066,4 млн. рублей.

В проверяемом периоде объем доходов от размещения временно свободных средств ПФР превысил на 6970,7 млн. рублей (75,9%) утвержденный бюджетом Фонда показатель - 9185,5 млн. рублей. Рост доходов Фонда обеспечен в основном за счет увеличения стоимости государственных ценных бумаг на сумму 5212,3 млн. рублей, которые были приобретены в 2002 году и реализованы в 2003 году.

В связи с ростом цен на государственные ценные бумаги в 2003 году было приобретено меньшее количество ценных бумаг по сравнению с принятым при расчете соответствующего показателя, что привело к сокращению в проверяемом периоде суммы купонного дохода.

На 1 января 2004 года средневзвешенная доходность к погашению ОВОЗ, приобретенных за счет ресурсов 2003 года (средств страховых взносов и купонного дохода), определилась на уровне 7,14% годовых, а за счет ресурсов 2002 года - 9,36%. Аналогичная доходность ОВОЗ на 1 января 2003 года составляла 9,9% годовых.

Средневзвешенная доходность ОФЗ, приобретенных в 2003 году, составила 8,02% годовых, что на 8,99 процентных пункта ниже доходности ОФЗ, приобретенных в 2002 году. В основном снижение доходности вызвано ростом цен на государственные ценные бумаги в проверяемом периоде. На невыполнение бюджетных назначений повлияло также снижение курса доллара США. В результате снижения курса доллара США по отношению к рублю Российской Федерации доходы Фонда уменьшились на 35,5 млн. рублей.

Агентским договором с Внешэкономбанком (далее - ВЭБ), действовавшим до 7 мая 2003 года, не предусматривалось начисление процентов по остаткам средств ПФР. В этот период на рублевом счете ПФР находились значительные денежные средства. В частности, с 7 по 25 февраля 2003 года без движения находилось 2635,6 млн. рублей, с 15 по 28 марта - 3512,1 млн. рублей. Упущенная выгода ПФР в результате отсутствия в договоре условия о начислении процентов составила 2,7 млн. рублей. Расчет произведен, исходя из условий агентского договора, заключенного с ВЭБ 7 мая 2003 года, согласно которому начисление процентов предусмотрено в размере 1% годовых по остаткам средств на рублевом счете и 0,5% - по остаткам средств на валютном счете.

Законом о бюджете ПФР по коду бюджетной классификации «Прочие поступления в Пенсионный фонд Российской Федерации» предусмотрено поступление страховых взносов по дополнительному тарифу для работодателей - организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, в сумме 278,7 млн. рублей. В законопроекте по данному коду показано поступление 1066,4 млн. рублей, в том числе страховых взносов по дополнительному тарифу - 659,2 млн. рублей, или 236,5% к предусмотренному бюджетом.

Кроме того, по данному коду бюджетной классификации учтены другие средства, поступившие в бюджет ПФР в сумме 407,2 млн. рублей, такие как доходы от векселей и другие доходы, полученные в счет погашения задолженности по взносам в ПФР прошлых лет; перечисление средств федерального бюджета из ГТК России и ФСНП России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 года № 94 «Об утверждении Правил перечисления средств федерального бюджета в Пенсионный фонд Российской Федерации в связи с переводом отдельных категорий сотрудников органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на условия оплаты труда федеральной государственной службы»; штрафные санкции; проценты за обслуживание коммерческими банками остатков средств на счетах ПФР; возмещение нецелевых выплат; возмещение средств администрациями регионов по смете на содержание единой пенсионной службы.

В 2003 году в погашение обязательств по ликвидным ценным бумагам поступило 506,8 млн. рублей, в том числе 293,1 млн. рублей - по облигациям внутреннего валютного государственного займа, 133,1 млн. рублей (из 1004,2 млн. рублей) - по векселям АК «АЛРОСА».

В 2003 году поступило 90,4 млн. рублей в уплату задолженности по неперечисленным страховым взносам всех кредитных организаций, находившихся в процедуре ликвидации на 1 января 2003 года. На 1 января 2004 года задолженность составила 1020,8 млн. рублей.

Кроме того, у кредитных организаций, находившихся в процедуре ликвидации на 1 января 2003 года, числилась задолженность в сумме 315,0 млн. рублей по средствам, находившихся на счетах отделений ПФР. На 1 января 2004 года указанная задолженность составляла 223,9 млн. рублей.

В проверяемом периоде Фондом не приняты действенные меры по взысканию средств, использованных по нецелевому назначению Министерством труда и социального развития Республики Бурятия в 1999 году в сумме 95,3 млн. рублей на приобретение горюче-смазочных материалов и угля, а также департаментом социальной защиты населения администрации Хабаровского края в сумме 60,7 млн. рублей, направленных на выплату детских пособий в 1996-1997 годах.

Безвозмездные перечисления составили 419962,2 млн. рублей (100,7%), в том числе: средства единого социального налога на выплату базовой части трудовой пенсии - 368238,3 млн. рублей (100,7%); средства федерального бюджета, передаваемые ПФР в соответствии с законодательством Российской Федерации, - 50321,9 млн. рублей (100,0%); средства федерального бюджета, передаваемые ПФР Минтрудом России на выплату пенсий и пособий, в сумме 657,0 млн. рублей (94,2%); средства, передаваемые ПФР из фонда Минатома России, - 745,0 млн. рублей (146,7 процента).

В нарушение статей 248 и 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации Минфином России уведомление о лимитах бюджетных обязательств федерального бюджета, а также объемы бюджетных ассигнований были доведены до ПФР только в феврале 2003 года.

Уведомление об уточнении ассигнований из федерального бюджета в сумме 423819,5 млн. рублей (101,6%) также было доведено Минфином России до ПФР с опозданием на 22 рабочих дня после принятия решения об изменении бюджетной росписи. Указанная сумма ассигнований была утверждена Федеральным законом от 11 ноября 2003 года № 150-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год». Однако соответствующие изменения в Закон о бюджете ПФР внесены не были.

Структура и величина доходных источников бюджета ПФР за счет средств федерального бюджета не совпадают со структурой и величиной соответствующих расходов федерального бюджета. Так, в бюджете ПФР по источнику дохода «Средства федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду Российской Федерации в соответствии с законодательством» объединены средства федерального бюджета на выплату пенсий и пособий в соответствии с законодательством Российской Федерации и на выплату пенсий и пособий другим категориям граждан, которые выделены в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2003 год».

В результате невыполнения Минфином России требований Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» в части перечисления ПФР средств единого социального налога на выплату базовой части трудовой пенсии в сумме 373497,6 млн. рублей по состоянию на 1 января 2004 года образовалась задолженность федерального бюджета перед ПФР в размере 5259,3 млн. рублей.

Задолженность Минтруда России перед ПФР по перечислению средств на выплату пенсий, назначенных досрочно гражданам, признанными безработными, социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти, и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих услуг, включая расходы на их доставку, составила на 1 января 2004 года 19,9 млн. рублей.

Превышение поступлений из целевого бюджетного фонда Минатома России в бюджет ПФР относительно показателя, утвержденного Законом о бюджете ПФР, на 193,5 млн. рублей связано с увеличением размера дополнительного пенсионного обеспечения с 1 января 2003 года. Вместе с тем из-за несвоевременного и не в полном объеме перечисления средств в марте-июне 2003 года задолженность Минатома России по перечислению средств составляла: на март - 42,4 млн. рублей, апрель - 8,8 млн. рублей, май - 10,5 млн. рублей и на июнь - 8,7 млн. рублей. Фондом не был организован учет этих средств на отдельном лицевом счете.

Расходы ПФР в 2003 году составили 804076,4 млн. рублей (93,0%). Практически по всем статьям расходы Фонда исполнены с экономией, кроме расходов на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению (104,6%) и на дополнительное пенсионное обеспечение (173,6 процента).

Расходы Фонда по обязательному пенсионному страхованию составили 722767,8 млн. рублей (99,1%); по государственному пенсионному обеспечению и пособиям, финансируемым за счет средств федерального бюджета, - 51637,7 млн. рублей (104,6%); на выплату досрочных пенсий и пособий гражданам, признанным безработными (за счет средств, передаваемых Минтрудом России), - 674,7 млн. рублей (96,8%); расходы на выплату дополнительного пенсионного обеспечения составили 1365,7 млн. рублей (173,6%); на оказание социальной помощи было направлено 4824,8 млн. рублей (87,7%); расходы по накопительной составляющей - 1280,7 млн. рублей; прочие расходы Фонда составили 152,0 млн. рублей (101,7 процента).

Недовыполнение установленного бюджетом ПФР показателя по расходам на обязательное пенсионное страхование в основном связано с тем, что фактическая среднегодовая численность получателей трудовых пенсий оказалась на 803,4 тыс. человек меньше, чем показатель численности, использованный при планировании. При этом была приостановлена выплата по 243,3 тысячи пенсионных дел в результате проведения Фондом их инвентаризации.

Суммарные расходы на доставку и пересылку пенсий и пособий в 2003 году составили 9821,0 млн. рублей, в том числе расходы на доставку страховой части трудовой пенсии - 5657,2 млн. рублей (1,2% от суммы расходов на выплату пенсий и пособий), базовой части трудовой пенсии - 3486,8 млн. рублей, расходы на доставку пенсий и пособий, финансируемых за счет средств федерального бюджета, - 651,3 млн. рублей.

Кассовые расходы ПФР на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению в 2003 году составили 51637,7 млн. рублей, или 104,6% от утвержденной бюджетом Фонда величины, в том числе расходы Фонда на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, пособий и компенсаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета, составили 50521,9 млн. рублей, что на 4,5% превышает объем расходов Фонда, утвержденный Законом о бюджете ПФР по указанной статье затрат (48363,0 млн. рублей), расходы на выплату пенсий и пособий по государственному пенсионному обеспечению другим категориям граждан (федеральным государственным служащим, гражданам России за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией, гражданам России из числа бывших сотрудников международных организаций) составили 1068,4 млн. рублей, что превысило утвержденную бюджетом Фонда величину на 187,8 млн. рублей (на 21,3%). Увеличение расходов по указанной статье связано с распространением действия Федерального закона от 4 марта 2002 года №21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» на граждан, награжденных орденом Ленина (на 1 января 2004 года - 19,6 тыс. человек).

На дополнительное пенсионное обеспечение ПФР израсходовано 1365,7 млн. рублей (173,6%). В рамках указанных расходов на выплату ежемесячной доплаты к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации израсходовано 609,2 млн. рублей (218,6%). На выплату дополнительного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществлявшим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса Российской Федерации - 756,5 млн. рублей (148,9 процента).

Затраты ПФР на оказание социальной помощи составили 4824,8 млн. рублей, или 87,7% от бюджетных назначений. Из указанной суммы 2960,6 млн. рублей израсходовано на улучшение условий проживания престарелых граждан и инвалидов в государственных и муниципальных стационарных и полустационарных учреждениях социального обслуживания населения, а также 1864,2 млн. рублей - на оказание адресной социальной помощи малоимущим пенсионерам и инвалидам, включая расходы на оказание медицинской помощи и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

Расходы ПФР, связанные с обязательным накопительным финансированием трудовых пенсий, составили 1280,7 млн. рублей, из них:

- 23,5 млн. рублей - оплата расходов, связанных с временным размещением средств пенсионных накоплений;

- 925,6 млн. рублей - уплаченный купонный доход;

- 331,6 млн. рублей - расходы, связанные с ведением специальной части индивидуальных лицевого счетов застрахованных лиц, обеспечением формирования средств пенсионных накоплений и выплаты накопительной части трудовых пенсий.

Утвержденные Законом о бюджете ПФР расходы, связанные с обязательным накопительным финансированием трудовых пенсий, и кассовые расходы по данной статье, указанные в законопроекте, не сопоставимы. Это связано с тем, что Законом о бюджете ПФР в состав расходов был включен объем инвестиций в государственные ценные бумаги в сумме 52193,9 млн. рублей, которые фактически не являются расходами. В законопроекте стоимость приобретенных ценных бумаг в сумме 41548,6 млн. рублей показана в составе остатка средств пенсионных накоплений по состоянию на 1 января 2004 года, а сумма расходов приведена без учета их стоимости.

Согласование объемов и структуры вложений ПФР в облигации осуществлялось в соответствии с Протоколом - регламентом, утвержденным распоряжением правления ПФР и одобренным приказом Минфина России. В отдельных случаях Минфин России значительно превысил установленный двухдневный срок согласования. Так, на письма ПФР об осуществлении инвестиций в феврале на сумму 2635,6 млн. рублей от 5 февраля ответ направлен 18 февраля, соответственно, в апреле на сумму 4060,9 млн. рублей и 27,5 млн. долларов США от 4 апреля - 22 апреля, в мае на сумму 4071,4 млн. рублей от 7 мая - 21 мая, в октябре на сумму 3834,3 млн. рублей от 29 октября - 20 ноября 2003 года. Соответственно, инвестиции были произведены 25 февраля, 23 апреля, 26, 27 мая и 24 ноября 2003 года.

По данным информационного агентства Reuters, цены, заявленные продавцами, на ОВОЗ с окончательной датой погашения в 2010 году возросли с 7 по 23 апреля со 110,625-111,0% до 112,0-112,5%; с 9 по 27 мая, соответственно, со 115,375-115,875% до 116,125-116,5%, на ОВОЗ с окончательной датой погашения в 2018 году возросли с 7 по 23 апреля со 131,5-132,625% до 133,0-133,5 процента. Цены на ОВОЗ с окончательной датой погашения в 2030 году возросли с 92,875-93,375% на 9 мая до 96,625-96,75% на 26 мая и до 96,5-97,375% на 27 мая. В связи с нарушением Минфином России установленных сроков согласования объемов инвестиций в ценные бумаги ПФР не приобрел их на сумму 5,4 млн. долларов США, в связи с чем Фондом не получен дополнительный купонный доход в сумме 185 тыс. долларов США, или 5,4 млн. рублей.

Прочие расходы ПФР, не отнесенные к другим целевым статьям расходов, составили 152,0 млн. рублей. Законом о бюджете ПФР по данной статье предусмотрено использование средств на информационно-разъяснительную работу в связи с проведением пенсионной реформы в объеме 149,5 млн. рублей. Фондом не было обеспечено использование этой суммы в полном объеме. Кассовые расходы составили 45,1 млн. рублей (30,2%) - на централизованную подписку органов управления ПФР на журналы: «Пенсия», «Социальный мир», «Пенсионные фонды и инвестиции» и «Финансовый контроль» (бюджетами ПФР прошлых лет расходы по подписке предусматривались по статье расходов «Расходы на содержание аппарата»). Других расходов в рамках финансирования информационно-разъяснительной работы ПФР не осуществлял. Кроме того, в числе прочих расходов были осуществлены другие расходы на сумму 106,9 млн. рублей (оплата по исполнительным листам судебных органов, госпошлина, почтово-телеграфные расходы, расходы по временно свободным средствам, налоги, инкассация денежных средств, услуги депозитария).

Расходы на содержание органов ПФР в 2003 году составили 21373,1 млн. рублей (94,0%), из них затраты на содержание центрального аппарата ПФР - 1124,0 млн. рублей (95,2%), расходы на содержание аппарата территориальных органов ПФР - 19184,6 млн. рублей (93,6%), расходы на капитальные вложения - 1029,9 млн. рублей (100,0%), расходы на образование - 31,2 млн. рублей (88,3%), расходы на международную деятельность - 3,4 млн. рублей (100,0 процента).

По статье «Расходы в сфере международной деятельности» были направлены средства на уплату членских взносов в Ассоциацию пенсионных и социальных фондов и Международную ассоциацию социального обеспечения. Указанные расходы учтены в Законе о бюджете ПФР по виду расходов «Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов». В законопроекте их необходимо провести по виду расходов «Взносы в международные организации» (ВР-053).

Предусмотренные Законом о бюджете ПФР расходы по функциональному коду расходов «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» в сумме 95,0 млн. рублей не осуществлялись. Вместе с тем в проверяемом периоде по функциональному коду расходов «Государственное управление и местное самоуправление» были заключены 11 договоров на проведение НИОКР на общую сумму 4,2 млн. рублей. Кассовые расходы составили 3,7 млн. рублей и, соответственно, отражены в законопроекте.

Фонд без достаточных оснований перечислял средства на капитальные вложения своим отделениям. Так, отделению по г. Москве и Московской области были перечислены 47,3 млн. рублей, отделению по Красноярскому краю - 29,0 млн. рублей, отделению по Курганской области - 7,0 млн. рублей, отделению по Ханты-Мансийскому автономному округу - 3,8 млн. рублей. Всего перечислено 87,1 млн. рублей, которые не использовались на указанные цели и были возвращены на счет ПФР.

Расходы Исполнительной дирекции ПФР по статье «Капитальный ремонт» в 2003 году составили 41,8 млн. рублей (92,3%). На текущий ремонт объектов Исполнительной дирекции ПФР в 2003 году было израсходовано 12,1 млн. рублей (93,8 процента).

Как правило, с одним подрядчиком на ремонт 1 объекта заключались несколько договоров стоимостью не более 2500 минимальных размеров оплаты труда (250,0 тыс. рублей), что позволяло не проводить открытый конкурс при их заключении. Таким образом, было израсходовано 44,0 млн. рублей, в том числе на выполнение работ по капитальному ремонту было заключено 165 договоров на общую сумму 31,9 млн. рублей, на текущий ремонт - 62 аналогичных договора на сумму 12,1 млн. рублей.

Неоднократно подписание приемо-сдаточных актов и оплата договоров, проводились в течение 1-3 дней со дня заключения договоров.

Бюджет ПФР за 2003 год исполнен с профицитом в сумме 39064,4 млн. рублей при утвержденном Законом о бюджете ПФР дефиците в размере 42056,9 млн. рублей.

Анализ исполнения и реализации текстовых статей бюджета Пенсионным фондом Российской Федерации

В Законе о бюджете ПФР содержится 20 текстовых статей. Их исполнение с постан-тейной разбивкой полностью приведено в приложении 6 к данному Заключение (при-ложения в Бюллетене не публикуются). В общем исполнение текстовых статей бюдже-та ПФР характеризуется следующими показателями.

В полном объеме были исполнены требования 12 статей (1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 17, 18, 20) Закона о бюджете ПФР.

Установленные статьей 7 размеры индексации пенсий, исходя из индексации базо-вой и страховой частей трудовой пенсии не менее чем на 11,3%, выполнены в полном объеме. Базовая часть трудовой пенсии была проиндексирована на 14,5%, страховая часть - на 21,6%. Размер базовой и страховой частей трудовой пенсии по старости, по случаю потери кормильца и по инвалидности в проверяемом периоде был проиндекси-рован постановлениями Правительства Российской Федерации от 24 января 2003 года № 47 «Об утверждении коэффициента индексации с 1 февраля 2003 года базовой части трудовой пенсии» в 1,06 раза, от 13 марта 2003 года № 152 «Об утверждении коэффи-циента дополнительного увеличения с 1 апреля 2003 года страховой части трудовой пенсии и коэффициента индексации расчетного пенсионного капитала» в 1,126 раза и от 16 июля 2003 года № 428 «Об утверждении коэффициентов индексации с 1 августа 2003 года базовой и страховой частей трудовой пенсии» в 1,08 раза.

В соответствии со статьей 10 Минтруд России ежемесячно перечислял ПФР сред-ства на выплату пенсий, назначенных досрочно гражданам, признанными безработны-ми, социальных пособий на погребение умерших пенсионеров, не работавших на день смерти, и оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню этих ус-луг указанным получателям, включая расходы на их доставку. Однако в 2003 году не-обходимые средства поступили в ПФР не в полном объеме, в результате чего образова-лась задолженность Минтруда России на 1 января 2004 года в сумме 19,9 млн. рублей.

Статьей 11 Закона о бюджете ПФР установлен норматив оборотных денежных средств бюджета ПФР на начало каждого месяца в размере 50% объема расходов на выплату пенсий в предстоящем месяце.

В связи с изменением графика выплаты пенсий в результате большого количества праздничных дней в мае 2003 года, а также перерасчетом пенсий в связи с индексацией с 1 августа 2003 года ПФР устанавливались повышенные нормативы оборотных средств по состоянию на 1 мая и 1 июля в размере 60% и на 1 августа - 70% от соответ-ствующих лимитов бюджетных обязательств.

Фондом не выполнено требование статьи 14 Закона о бюджете ПФР об установле-нии доплаты к пенсиям членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиа-ции, исходя из суммы фактически поступивших в целом по Российской Федерации страховых взносов по дополнительному тарифу за предшествующий квартал.

В нарушение статьи 15 фактически поступившие в 2003 году средства из целевого бюджетного фонда Минатома России для обеспечения выплаты дополнительного еже-месячного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществляющим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса Российской Федерации, на отдельном лицевом счете ПФР не учитывались.

В 2003 году ПФР не пользовался предоставленным ему статьей 16 Закона о бюджете ПФР правом безакцептного списания денежных средств со счетов отделений Фонда сверх норматива оборотных денежных средств на начало каждого месяца. В результате среднемесячные остатки сверхнормативных оборотных средств составляли 469,2 млн. рублей.

В рамках расходов, установленных статьей 18 Закона о бюджете ПФР, в нарушение Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1, Фондом было выделено 14,6 млн. рублей на оказание адресной социальной помощи членам семей погибших сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, сотрудников Минюста России, а также самим сотрудникам вышеуказанных органов. В целом по Российской Федерации оказана материальная помощь 472 пенсионерам-инвалидам, получившим увечье при исполнении служебного и воинского долга, и членам семей (пенсионерам) погибших сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск по 31,0 тыс. рублей.

Фонд не обеспечил использование выделенной статьей 19 Закона о бюджете ПФР суммы в объеме 149,5 млн. рублей на информационно-разъяснительную работу. Кассовые расходы составили 45,1 млн. рублей (30,2%) и были направлены на централизованную подписку исполнительных органов Фонда на журналы: «Пенсия», «Социальный мир», «Пенсионные фонды и инвестиции» и «Финансовый контроль».

Анализ выполнения Пенсионным фондом Российской Федерации представлений Счетной палаты по результатам проведенных в 2002 году контрольных мероприятий по исполнению бюджета

По результатам комплексной ревизии исполнения бюджета ПФР за 2002 год были направлены представления Счетной палаты в Правительство Российской Федерации от 28 июля 2003 года № 01-1037/14-2 и в ПФР от 22 июля 2003 года № 14-123/14-2.

Фонд в 2003 году совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами ликвидировал отставание в сроках подготовки проектов нормативных документов, сложившееся в 2002 году. Указанные проекты документов разрабатывались для подготовки нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в связи с реализацией Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации». В итоге подписан Указ Президента Российской Федерации и принято 11 постановлений Правительства Российской Федерации.

В связи с завершением перехода отделений ПФР на единую пенсионную службу внесены изменения и дополнения в порядок учета остатка денежных средств бюджета Фонда, включая остаток денежных средств в управлениях, начиная с отчета об исполнении бюджета ПФР по состоянию на 1 октября 2003 года.

Остаток страховых взносов по дополнительному тарифу, установленному для организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, в ПФР на 1 января 2004 года, распределенный на февраль-апрель 2004 года, составил 193,6 млн. рублей и увеличился по сравнению с остатком на 1 января 2003 года (157,0 млн. рублей) на 36,6 млн. рублей, или на 23,4%, в том числе за счет увеличения поступления страховых взносов по дополнительному тарифу в IV квартале 2003 года по сравнению с IV кварталом 2002 года на 33,5 млн. рублей.

Не приведены в соответствие с требованиями Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» бухгалтерский учет и отчетность по исполнению бюджета ПФР в связи с тем, что Минфином России не утвержден Единый план счетов бюджетного учета и Инструкция по его применению.

На представление Счетной палаты от 26 декабря 2003 года № 14-172/14-2 по результатам проверки использования средств ПФР, направленных на финансирование расходов на улучшение условий проживания престарелых граждан и инвалидов, в государственных и муниципальных учреждениях социального обслуживания населения за 2002 год и I полугодие 2003 года Фондом приняты меры по его реализации.

Уставные документы учреждений социального обслуживания населения приведены в соответствие с положениями, предусматривающими обслуживание престарелых граждан и инвалидов (детей-инвалидов). В результате обеспечена законность и целевое использование выделенных им средств Фонда.

В целях получения более полной информации об объектах и сроках строительства ПФР приняты меры по представлению в ПФР заявок субъектов Российской Федерации, в том числе и по обращениям депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на улучшение условий проживания престарелых граждан и инвалидов, а также капитальное строительство с соответствующими обоснованиями и расчетами, согласованными с территориальными органами ПФР.

Основываясь на постановлениях Правительства Российской Федерации от 12 июля 2002 года № 521 и от 6 марта 2003 года № 145, ПФР включил в общий порядок финансирования учреждений социального обслуживания населения и оказания адресной помощи малоимущим пенсионерам и инвалидам обязательное условие - заключение Соглашений о сотрудничестве между ПФР и администрациями субъектов Российской Федерации.

В проверяемом периоде ПФР приняты меры к закрытию расчетного счета открытого отделению ПФР по Нижегородской области в ОАО «Нижегородский социальный коммерческий банк «Гарантия» для расчетов, связанных с финансированием расходов по улучшению условий проживания престарелых граждан и инвалидов в государственных и муниципальных учреждениях социального обслуживания населения.

ПФР введена расшифровка расходов на оказание социальной помощи по кодам экономической классификации, которая указывается в приложении к форме 2-ПФ «Отчет об исполнении бюджета ПФР».

Распоряжениями Правления ПФР от 14 апреля 2004 года № 69рл и от 16 апреля 2004 года № 72рл за отсутствие должного контроля за целевым использованием средств ПФР, направляемых на финансирование учреждений социального обслуживания населения, уменьшен размер премии по итогам работы за 2003 год заместителю начальника Департамента финансового обеспечения системы ПФР, управляющим отделений ПФР по Республике Коми, Республике Саха (Якутия), Нижегородской и Оренбургской областей.

Выводы

1. Проект федерального закона об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год в основном отражает исполнение Закона о бюджете ПФР. Структура представленного законопроекта по источникам формирования доходов и направлений расходования средств Фонда в целом соответствует Федеральному закону от 31 декабря 2002 года № 197-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2003 год».

2. Законодательство и нормативные правовые акты позволяли Фонду управлять средствами и решать задачи совершенствования системы пенсионного обеспечения.

Вместе с тем до настоящего времени не принят законопроект «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации», находящийся в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с 2001 года, также не введена в действие статья 148 Бюджетного

кодекса Российской Федерации об исполнении бюджета Фонда Федеральным казначейством Российской Федерации.

Закон о бюджете ПФР не приведен в соответствие с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год» после внесения в последний соответствующих изменений и дополнений, в части перечисления средств единого социального налога.

3. До настоящего времени по вине Банка России не были открыты отдельные банковские счета для зачисления средств страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

Правила исчисления и уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в виде фиксированного платежа, превышающего его минимальный размер, утверждены Правительством Российской Федерации через 2 месяца после начала финансового года, что привело к снижению поступления страховых взносов.

С нарушением сроков, установленных статьями 248 и 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Минфином России доводились лимиты и объемы бюджетных ассигнований, и также неоднократно нарушался срок уведомления Фонда об их изменении.

Законодательными и нормативными правовыми актами не предусмотрено право ПФР на перевод ценных бумаг из инвестиционного портфеля, сформированного за счет средств резерва бюджета, в портфель из средств накопительной части трудовой пенсии. В связи с этим Фонд вынужден был проводить одновременные операции по продаже и покупке ценных бумаг. Оплата комиссионного вознаграждения за осуществление одновременных сделок купли-продажи облигаций составила 2,9 млн. рублей. Кроме того, потери, обусловленные превышением цен покупки над ценами продажи ценных бумаг, по сделкам, совершенным Банком России 24 ноября и 23 декабря 2003 года, составили 5,3 млн. рублей.

4. Бюджет ПФР исполнен по доходам в сумме 843140,8 млн. рублей (102,5%). Из утвержденных 7 источников формирования доходной части бюджет Фонда выполнен только по одной статье «Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, направляемые на выплату страховой части трудовой пенсии». По другим источникам исполнение составляет от 27,5% до 96,5%. Кроме того, поступали средства по непредусмотренной бюджетом статье «Единый минимальный налог, зачисляемый в бюджеты государственных внебюджетных фондов» на сумму 122,3 млн. рублей.

Неисполнение бюджетных назначений по сбору страховых взносов на выплату накопительной части трудовой пенсии обусловлено использованием при планировании размеров указанных платежей предварительных данных персонализированного учета за 2001 год без учета динамики роста застрахованных лиц в 2002 году.

Фондом не приняты действенные меры по взысканию пенсионных средств, использованных по нецелевому назначению Министерством труда и социального развития Республики Бурятия в сумме 95,3 млн. рублей и департаментом социальной защиты населения администрации Хабаровского края в сумме 60,7 млн. рублей.

В результате неисполнения Минфином России обязательств перед ПФР по перечислению средств единого социального налога образовалась задолженность на 1 января 2004 года в сумме 5259,3 млн. рублей. Увеличение расходов Фонда на выплату пенсий и пособий по государственному пенсионному обеспечению привело к задолженности федерального бюджета перед ПФР в сумме 2289,3 млн. рублей. Общая задолженность составила 7548,6 млн. рублей.

5. Бюджет ПФР исполнен по расходам в сумме 804076,4 млн. рублей (93,0%). Практически по всем статьям расходы Фонда исполнены с экономией, кроме расходов на

выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению (104,6%) и на дополнительное пенсионное обеспечение (173,6%). Значительное превышение утвержденных расходов на выплату дополнительного пенсионного обеспечения произошло вследствие увеличения выплат по дополнительному материальному обеспечению работникам ядерного оружейного комплекса и членам летных экипажей. Превышение установленного показателя по расходам на государственное пенсионное обеспечение произошло в результате увеличения расходов на пенсионное обеспечение граждан, пострадавших вследствие катастрофы на ЧАЭС и других радиационных и техногенных катастроф (129,3%), выплату доплат к государственным пенсиям, дополнительного материального обеспечения за особые заслуги перед Российской Федерацией, доплат к пенсиям бывшим сотрудникам международных организаций (122,2%), расходов на пенсии по случаю потери кормильца (110,2%), социальные пенсии (107,4%), пенсии по инвалидности участникам Великой Отечественной войны (104,5 процента).

В результате нарушения Минфином России установленного срока согласования объемов инвестиций в ценные бумаги ПФР не приобрел их на сумму 5,4 млн. долларов США, в связи с чем не был получен дополнительный купонный доход в сумме 185 тыс. долларов США, или 5,3 млн. рублей.

В нарушение утвержденной Минфином России бюджетной классификации Российской Федерации расходы на взносы в Ассоциацию пенсионных и социальных фондов и Международную ассоциацию социального обеспечения учтены в бюджете ПФР по виду расходов «Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов», а не по виду расходов «Взносы в международные организации».

Затраты на проведение научно-исследовательских работ в сумме 3,7 млн. рублей ПФР отразил по функциональному коду расходов «Функционирование органов государственных внебюджетных фондов», при наличии соответствующей статьи в бюджете Фонда, расходы по которой утверждены Законом о бюджете ПФР в сумме 95,0 млн. рублей.

Без достаточных оснований Фондом были перечислены 87,1 млн. рублей на капитальные вложения своим отделениям, которые впоследствии не использовались на указанные цели и были возвращены на счета ПФР.

Исполнительной дирекцией ПФР при проведении капитального и текущего ремонта административных зданий фактически не соблюдались требования законодательства в части размещения заказов на выполнение работ для государственных нужд. Объемы работ по капитальному и текущему ремонту искусственно разбивались на этапы стоимостью не более 2500 минимальных размеров оплаты труда (250,0 тыс. рублей), что позволяло не проводить открытый конкурс при заключении договоров. Таким образом, было израсходовано 44,0 млн. рублей.

6. В ходе исполнения бюджета Фонд и другие субъекты пенсионного обеспечения исполняли положения и требования 20 текстовых статей Закона о бюджете ПФР. Нормы 7 статей Закона о бюджете ПФР исполнены не в полном объеме.

Минтруд России в нарушение требования статьи 10 Закона о бюджете ПФР не в полном объеме перечислял Фонду средства на выплату пенсий, назначенных досрочно гражданам, признанными безработными, в результате этого его задолженность составила 19,9 млн. рублей.

Фондом не соблюдался установленный статьей 11 Закона о бюджете ПФР норматив оборотных денежных средств в размере 50%. Для обеспечения своевременного финансирования выплаты пенсий ПФР увеличивал его в мае и июле до 60% и в августе до 70 процентов.

В нарушение положения статьи 14 Закона о бюджете ПФР при расчете доплаты к пенсиям членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации ПФР не учи-

тывались остатки поступивших в отделения, но не перечисленных на счет ПФР страховых взносов по дополнительному тарифу за предшествующий квартал.

В нарушение статьи 15 Закона о бюджете ПФР фактически поступившие в 2003 году средства из целевого бюджетного фонда Минатома России для обеспечения выплаты дополнительного ежемесячного пожизненного материального обеспечения работникам, осуществляющим трудовую деятельность в организациях ядерного оружейного комплекса Российской Федерации, на отдельном лицевом счете ПФР не учитывались.

Фонд не пользовался предоставленным ему статьей 16 Закона о бюджете ПФР правом безакцептного списания денежных средств со счетов отделений сверх норматива оборотных денежных средств на начало каждого месяца, что привело к постоянному наличию в отделениях ПФР сверхнормативных остатков в среднем на сумму 469,2 млн. рублей.

Фонд не обеспечил использование выделенной статьей 19 Закона о бюджете ПФР суммы в объеме 149,5 млн. рублей на информационно-разъяснительную работу. Кассовые расходы составили 45,1 млн. рублей (30,2%) и были направлены на централизованную подписку исполнительных органов Фонда на журналы: «Пенсия», «Социальный мир», «Пенсионные фонды и инвестиции» и «Финансовый контроль».

7. Предложения Счетной палаты Российской Федерации по итогам ревизии исполнения доходных и расходных статей бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2002 год в основном реализованы при исполнении бюджета в 2003 году, вместе с тем бухгалтерский учет и отчетность по исполнению бюджета ПФР не приведены в соответствие с требованиями Федерального закона «О бухгалтерском учете» в связи с тем, что Минфином России не утверждены Единый план счетов бюджетного учета и Инструкция по его применению.

Предложения

1. Направить информационное письмо Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации М.Ю. Зурабову.

2. Направить представление Председателю Правления Пенсионного фонда Российской Федерации Г.Н. Батанову.

3. Направить Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2003 год» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ