

Бочкарёва В.К.

АНАЛИЗ ОТЧЕТОВ ФИНАНСОВЫХ БЮДЖЕТОВ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИИ

Устойчивый дефицит финансовых средств ПФР «лечится» в течение последних 20 лет с помощью периодического пересмотра формулы расчета пенсии. При этом отсутствуют углубленный анализ причин и долгосрочные обоснованные стратегии последствий вводимых норм.

Даже при большом желании независимым экспертам такой анализ и обоснования невозможно выполнить при сложившейся общедоступной информационной системе пенсионного страхования. Данная статья посвящена анализу информационного дефицита на примере отчетов о финансовом бюджете ПФР за 2011 г и 2012 г.¹

Предметом анализа является полнота отражения движения основных финансовых потоков в бюджете, на основании которого сформулированы предложения по совершенствованию росписи бюджетных статей.

Оценка уровня охвата обязательным страхованием работающего населения

Финансовое положение Государственных внебюджетных фондов (ГВФ) зависит от уровня охвата обязательным социальным страхованием работающих, страхуемого фонда оплаты их труда (ФОТ) и установленного страхового тарифа. Поскольку эта информация не в полном объеме является общедоступной, то сравним темпы роста основных параметров предопределяющих финансовую состоятельность страховых фондов: тариф; страховые поступления; фонд оплаты труда за период 2008–2012 гг. (табл. 1). Как видим, тесной связи между темпами роста ресурсного потенциала и фондом оплаты труда (ФОТ) не наблюдается даже в период неизменного тарифа (2008–2009 гг.). Опережающий рост объемов поступлений денежных средств при повышении тарифа, вполне логичен. Но в их состав помимо взносов и налогов естественно входят и недоимки за предшествующие годы. Этим объясним опережающий темп роста ресурсов в 2010 г. и отчасти в 2011 г. после кризисного 2009 года.

¹ В этом номере журнала публикуется первая часть анализа, посвященная доходам бюджета ПФР, вторая – по расходной части бюджета будет представлена в следующем номере журнала.

Таблица 1

**Темпы роста страховых тарифов, фонда оплаты труда и поступлений взносов в
Государственные внебюджетные фонды 2008-2012гг. (в % к предыдущему году)**

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Темпы роста страховых тарифов	100	100	100	131	85
Темпы роста фонда оплаты труда*	128	106	113	112	120
Темпы роста объемов поступлений в ГВФ**	112	101	139	150	109

Источники: [1]

*ФОТ рассчитан на основе данных Росстата о средней начисленной заработной плате и численности занятых в экономике РФ.

** Объем взносов за 2012г. рассчитан по данным отчетов об исполнении бюджетов ГВФ.

При высоком уровне организации обязательного страхования в стране можно получить дополнительную информацию для оценки доли теневой экономики через размер страхового ФОТ.

К сожалению, при утверждении отчетов по исполнению бюджетов ГВФ эта информация отсутствует даже в Пояснительных записках к утверждаемому бюджету. Плановый бюджет утверждается, исходя из прогноза Минэкономразвития России по фонду заработной платы.

Оценим уровень собираемости страховых средств каждого фонда путем сопоставления законодательно установленных страховых тарифов и фактического тарифа (табл. 2).

Последний определяем отнесением суммы поступивших взносов к отчетному ФОТ. Этот показатель, по сути, определяет уровень охвата страхованием работающего населения страны по каждому фонду. Динамика его позволяет дать сравнительную оценку эффективности работы социальных фондов по сбору страховых средств.

Наиболее высокий уровень охвата страхованием наблюдается в ФСС (64-70%). Возможно, это даже максимально возможный уровень. Росстат в системе Национальных счетов (счет

образования доходов) дает оценку объемов скрытой оплаты труда: 2008 г. — 26,6%; 2009 г. — 28,4%; 2010 г. — 28,6%; 2011 г. — 28,4%. В динамике соотношения тарифов в ФСС и динамике доли скрытой оплаты труда по данным РОССТАТа явно прослеживается синхронность.

В ОМС охват страхованием ниже, и он колеблется в пределах 53% — 57%. Но, несмотря на повышение тарифа в последние два года, динамика соотношения тарифов в ФОМС повторяет динамику в ФСС.

С 2012 г. Федеральным законом введено новое правило платежей в ОМС за неработающее население, которые получили статус страховых платежей [2]. На последующие три года был установлен тариф страхового взноса в абсолютном размере (18864,6 руб. в год).

На его основании субъекты РФ должны рассчитать региональный тариф взноса с учетом определенных условий:

- 1) использовать следующие поправочные коэффициенты:
 - коэффициент постепенного внедрения установленного тарифа: в 2012 г. — 0,793; в 2013-2014 гг. — 0,9;
 - коэффициент региональной дифференциации, учитывающий

- средневзвешенный районный коэффициент к заработной плате и средневзвешенную процентную надбавку к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также за работу в местностях с особыми климатическими условиями;
- 2) размер страхового взноса на обязательное медицинское страхо-

вание неработающего населения должен учитывать более высокий уровень потребления медицинской помощи и соответственно ее стоимости для неработающего населения (в частности, коэффициент удорожания медицинской помощи для детей от 0 до 4 лет составляет 1,62, а для лиц от 60 лет и старше — 1,32).

Таблица 2

**Оценка уровня собираемости страховых средств Государственными
внебюджетными фондами в 2008 -2012г.г.***

Фонды и показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС)					
Налоги и взносы, млрд. руб.	252,332	252,556	280,824	553,75	615,134
Страховой тариф установленный, %	3,1	3,1	3,1	5,1	5,1
Страховой тариф фактический, %	1,78	1,67	1,65	2,92	2,69
Соотношение тарифов, %	57,3	54,0	53,3	57,2	52,8
Фонд социального страхования (ФСС)					
Налоги и взносы, млрд. руб.	292,021	291,579	316,979	390,364	426,751
Страховой тариф установленный, %	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Страховой тариф фактический, %	2,06	1,93	1,87	2,06	1,87
Соотношение тарифов, %	70,9	66,6	64,3	70,9	64,4
Пенсионный фонд (ПФ)					
Налоги и взносы, млрд. руб.	1254,013	1273,364	1929,016	2833,863	3067,013
Страховой тариф установленный, %	20	20	20	26	22
Страховой тариф фактический, %	8,83	8,44	11,35	14,92	13,42
Соотношение тарифов, %	44,1	42,2	56,8	57,4	61,0
Государственные внебюджетные фонды (ГВБ) — всего					
Налоги и взносы, млрд. руб.	1798,366	1817,499	2526,819	3777,977	4108,898
Общий страховой тариф установленный, %	26	26	26	34	30
Фонд оплаты труда, млрд. руб.	14207,07	15088,1	16990,64	18992,71	22847,68
Общий страховой тариф фактический, %	12,7	12	14,9	19,89	17,98
Соотношение тарифов, %	48,7	46,3	57,2	58,5	59,9

Источник: [1].

*Данные могут не совпадать с отчетами по исполнению бюджета. Например, по ПФР налоги и взносы в отчете по исполнению бюджета в 2011г. составляют 2870,452 млрд. руб.

Безусловно, такое изменение в организации страхования неработающего населения является положи-

тельным. Вопрос реализации этого решения на практике, как всегда, упирается в механизм и средства. Не

все субъекты РФ (по состоянию на 2011 г. таких было 53 региона) располагают ресурсами для реализации этого закона. Положительным является и то, что ФФОМС в отчете об исполнении бюджета в 2012 г. дает информацию о страховых взносах раздельно: за работающее и неработающее население.

В ПФР самый низкий уровень охвата страхованием и самый большой диапазон колебания от 42,2 до 61%. Его динамика отличается от динамики аналогичного показателя других фондов. В 2010 г., несмотря на после кризисный год и рост объемов теневой оплаты труда, в ПФР наблюдается рост уровня собираемости страховых средств. В 2012 г., несмотря на снижение установленного страхового тарифа, рост продолжался. Если низкий уровень расчетного фактического тарифа еще можно было объяснить тем, что ПФР «перезагружен» льготными ставками, то динамику этого показателя, вероятно можно объяснить только спецификой политики управления финансами.

Анализ доходной части бюджета ПФР

Обязательное пенсионное страхование является индикатором уровня организации всей системы обязательного социального страхования в стране. В первую очередь, это касается прозрачности финансовой системы, которая должна быть залогом долгосрочной устойчивости системы.

Парадоксально, что именно ПФР имеющий наиболее детальную и объемную базу данных по застрахованному контингенту и контингенту страхователей, имеет самый низкий уровень собираемости взносов и чаще других фондов прибегает к пере-

смотру принятых обязательств, хотя в долговременных страховых системах это первый признак ее банкротства.

Что служит основанием непрерывного пересмотра нормы страхования и правила формирования страховой пенсии: дефекты созданной программы персонифицированной системы учета, низкий уровень квалификации ее пользователей или политика управления государственными финансами? В данном случае очевиднее всего основная причина в политике управления.

Недостаточное качество управления финансами отмечает в своих заключениях Счетная палата по итогам работы в 2011-2012 г. [3] «Результаты предварительного, оперативного и последующего контроля федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2011 году показывают, что, несмотря на принимаемые Правительством Российской Федерации меры по совершенствованию бюджетного процесса, остается нерешенным ряд проблем системного характера:

- недостаточное качество управления государственными финансами главными администраторами бюджетных средств;
- значительное количество изменений, вносимых в сводную бюджетную роспись в ходе исполнения федерального бюджета, неисполнение расходов федерального бюджета в утвержденных объемах;
- недостаточная реализация мер по развитию доходного потенциала бюджетной системы Российской Федерации».

И особого внимания удостоился ПФР: «Проверкой отчета исполнения

бюджета ПФР выявлены нарушения действующего законодательства на общую сумму 389,8 млрд. рублей. В частности, ПФР не осуществлялось временное размещение (инвестирование) дополнительных страховых взносов в разрешенные законодательством активы, в результате чего не были получены доходы от инвестирования.

ПФР осуществлена *несвоевременная* передача средств пенсионных накоплений, в том числе в доверительное управление управляющим компаниям, а также средств пенсионных накоплений, полученных из расширенного инвестиционного портфеля государственной управляющей компании, в негосударственные пенсионные фонды по заявлениям застрахованных лиц, поступившим в ПФР.

Не сформирована достаточная нормативная правовая база, необходимая для более эффективного исполнения бюджета ПФР. В действующее законодательство не внесены изменения, регулирующие порядок и сроки передачи управляющими компаниями средств пенсионных накоплений в ПФР в связи с прекращением договора доверительного управления этими средствами. Правила инвестирования страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в течение финансового года, не приведены в соответствие с законодательством в части предоставления ПФР права инвестировать средства страховых взносов в иностранную валюту».

Первая часть цитируемого заключения Счетной палаты (выделена курсивом) относится не только к федеральному бюджету, а и ко всем

ГВФ. С 2005 г. бюджеты ГВФ включены в состав консолидированного бюджета РФ и это не формальное изменение отчетной формы. За ним последовало ряд мер, ограничивших свободу ГВФ в распоряжении страховыми ресурсами, а именно распоряжение временно свободными средствами.

В результате, с 2007 г. в бюджетах ГВФ исчезла статья «остатки средств на начало года». Остатки средств на начало года ГВФ показываются на счетах Федерального Казначейства. Поэтому они, возможно, входят в Резервный фонд федерального бюджета. Об этом можно судить по следующей информации с сайта Минфин РФ: «Совокупный объем средств Резервного фонда, выраженный в российских рублях и долларах США, соответствует сумме остатков на счетах Федерального казначейства в Центральном банке Российской Федерации. Резервный фонд является частью средств федерального бюджета. Фонд призван обеспечивать выполнение государством своих расходных обязательств в случае снижения поступлений нефтегазовых доходов в федеральный бюджет».

Минфин РФ определяет классификацию статей бюджета, которая ежегодно меняется, в результате чего информация по годам несопоставима. Главное, дополнительная детализация не обеспечивает полноту информации о движении источников страховых финансовых ресурсов и направлений их использования. Попробуем это проследить на примере ПФР, читая отчеты по исполнению бюджетов ПФР за 2011 и 2012 годы, в каких статьях находят отражение поступления страховых средств (табл. 3).

Таблица 3

Статьи бюджета ПФР 2011г. и 2012г, фиксирующие поступление страховых взносов, налогов и взысканной задолженности по ним (недоимки, пени, штрафы) за предыдущие периоды, млн. руб.

№	Статьи доходной части бюджета ПФР	2011 г.	2012 г.	Код*
А	Страховые взносы – всего,	2 823 740, 689	3038495,909	
	<i>из них:</i>			
1	Страховые взносы на ОПС на страховую часть трудовой пенсии	2 947, 228	1 347, 658	182
2	Страховые взносы на ОПС на страховую часть трудовой пенсии	2 399 686, 352	2 543 347, 833	392
3	Страховые взносы на ОПС на накопительную часть трудовой пенсии	251, 933	125, 560	182
4	Страховые взносы на ОПС на накопительную часть трудовой пенсии	370 467, 162	433 500, 807	392
5	Дополнительные взносы на накопительную часть трудовой пенсии	4 051, 416	6 227, 365	392
6	Взносы на доплаты к пенсии членам летных экипажей	4 414, 435	4 794, 062	392
7	Взносы, исходя из стоимости страхового года на трудовую пенсию	34 932, 977	40 857, 390	392
8	Взносы, исходя из стоимости страхового года на накопительную пенсию	5 526,709	6 475, 283	392
9	Взносы на доплаты к пенсии работающим в угольной промышленности	1 462, 475	1 819, 951	392
Б	Налог по упрощенной системе налогообложения за предыдущие периоды	6 947, 375	-64, 516	182
В	Недоимка, пени и штрафы по взносам за предыдущие периоды — всего	3 174, 879	1 959, 339	
	<i>из них:</i>			
1	Недоимки, пени и штрафы по платежам в ПФР	1 731, 673	1 198, 226	182
2	Задолженность по взносам в виде фиксированного платежа	1 443, 206	761, 112	392
	в том числе:			
	— на страховую часть трудовой пенсии	1 105, 674	576, 535	
	— на накопительную часть пенсии	337, 532	184, 578	
	Итого:	2 833 862, 943	3 040 390, 733	
К	Прочие неналоговые поступления	1183,5	17243,6	
1	Невыясненные поступления, зачисляемые в бюджет ПФР	-1, 079	2, 982	392
2	Прочие неналоговые поступления по накопительной составляющей	1,523	2, 646	392
3	Прочие неналоговые поступления по распределительной составляющей	0,739**	11, 615	392

* Код администратора: 182 – ФНС; 392 – ПФР.

**В 2011г в названии статьи отсутствует указание «в распределительную составляющую бюджета».

Как видно из таблицы, по данным бюджетной росписи можно разделить взносы, поступившие на страховую и накопительную части трудовой пенсии. Также можно определить администратора сбора средств: налоговая служба или ПФР. Есть статьи поступления взносов с индивидуальных предпринимателей, дополнительные взносы к пенсии и дополнительные

взносы в накопительную систему. Но эта информация не достаточна, чтобы оценить полноту участия в страховании страхователей с разными режимами страхования.

По данным росписи бюджета можно определить страхуемую базу только страхователей, уплачивающих взносы по упрощенной системе налогообложения (УСН).

По УСН сумма взносов составила в 2011 г. 6 947, 375 млн. руб., льготный тариф равен 18%. Соответственно страхуемая база — 38 596,5 млн. руб.

Что касается плательщиков взносов по стоимости страхового года, то по данным бюджета можно определить численность страхователей. Так, стоимость страхового года составляла 13509,6 руб. в 2011 г. и 14386,32 руб. в 2012 г., сумма взноса (в распределительную и накопительную) соответственно была равна 40459,686 млн. руб. и 47332,673 млн. руб.

Следовательно, число страхователей составляло в 2011г 2994,9 тыс., в 2012 г. — 3290,3 тыс. Число страхователей выросло на 9,8%, стоимость страхового года на 6,5%, а сумма взноса — на 17%.

Взносы за основную часть застрахованных работников на страховую часть трудовой пенсии, собираемой ПФР, представлены общей суммой,

без расшифровки 2 399 686, 352 млн. руб. в 2011г и 2 543 347, 833 млн. руб. Их доля в общей сумме страховых взносов составляет 84,9% (2011г) и 83,7% (2012г.), т.е. расшифрованы лишь 15,1-16,3%.

Условия страхования тех, взносы которых входят в нерасшифрованную часть поступлений, не равнозначны.

У них не только разные тарифы, но и численность застрахованных и страхуемая оплата труда разные. Кроме того, неравнозначна доля их участия в солидарной части взноса. Соответственно и неравнозначны приобретенные ими права на пенсию. Основная задача страховщика заключается в формировании финансовой системы, которая бы могла обеспечить в полной мере заработанные страховые права.

В ПФР в 2011 г. было 4 варианта льгот по тарифу страховых взносов, в 2012-2013 гг. — 6 вариантов (табл. 4).

Таблица 4

Варианты тарифных ставок страховых взносов в ПФР в 2011-2013 гг.

Годы	Общий страховой тариф	Варианты льготных ставок					
		I	II	III	IV	V	VI
2011	26	16	8	20	18		
2012	22	16	8	20,8	20	14	0
2013	22	21	8	21,6	20	14	0

Таким образом, в бюджет необходимо добавить статьи: с основной нормативной ставкой и все варианты льготных категорий. По статье взноса каждой категории застрахованных работников необходимо в том числе, показывать размер взноса *в солидарную часть*. Это позволит не только оценить размер их пенсионных прав, но и долю участия в формировании солидарного фонда, предназначенного для поддержки пенсионеров с низ-

ким пенсионным капиталом. В этом случае станет очевидным размер солидарного фонда и какие категории являются его основными донорами. Кроме того, это позволит четко определить размер обязательств государства по финансированию предоставленных льгот из федерального бюджета.

Кроме того, есть и еще одна категория льготников. По данным статистики в 2011 г. удельный вес числен-

ности работников, занятых в условиях, не отвечающих *гигиеническим нормативам* условий труда, составляла 30,5%. Но не все они могут быть застрахованы, и не все отработают стаж, дающий право на досрочную пенсию. Их количество и число застрахованных, работающих на рабочих местах с вредными условиями труда, за которых страхователь платит взносы по дополнительному тарифу (с 2013 г. по списку №1 — 4%, по списку №2 — 2%), не одинаковы. Поэтому необходимо в роспись доходной части бюджета добавить две статьи взноса по дополнительному тарифу каждой категории застрахованных, формирующих право на досрочный выход на пенсию.

Предлагаемая детализация статей поступления взносов за категории работников с льготными условиями страхования (как по взносам, так и возрасту выхода на пенсию) позволит оценить размер обязательств государства и достаточность целевого трансферта из федерального бюджета по статье: «Средства федерального бюджета, передаваемые ПФР на компенсацию выпадающих доходов бюджета ПФР в связи с установлением пониженных тарифов взносов на обязательное пенсионное страхование» (раздел Л2 бюджета).

С момента становления в стране обязательного пенсионного страхования обсуждается, но так и не решена проблема страхования «досрочников». Обследования фактического срока дожития на пенсии этой категории застрахованных работников так и не были проведены. Правда, с момента внедрения персонифицированного учета в ПФР уже имеется достаточно нужной информации и без специального обследования. В результате, фактический срок пребы-

вания на пенсии «досрочников» может быть выше предполагаемого, определяемого статистикой, исходя из средней продолжительности жизни занятых на рабочих местах с вредными условиями труда. Эта разница фактически является солидарной нагрузкой для остальных застрахованных

Оценка уровня доходов ПФР по страхованию и социальному обеспечению

Чтобы оценить эффективность деятельности ПФР по основной его функции, необходимо выделить в бюджете финансовые ресурсы, предназначенные на пенсионное страхование.

В табл. 5 представлены все целевые ресурсы на страхование, в которые входят помимо собираемых ПФР и ФНС, безвозмездные поступления от правительств других стран, граждане которых проживают на территории РФ, и целевые от федерального бюджета. Все страховые ресурсы за 2012 г. выросли на 14,3%, почти синхронный рост их и в распределительной системе — на 14,4%. Существенно выросли целевые поступления из федерального бюджета — на 50,9 и на 51,2% — в распределительной системе. В результате доля ресурсов распределительной системы практически не изменилась, (87,9% в 2011 г. и 88% в 2012 г.).

Бюджет не отражает полную информацию по резервному фонду страховщика и дается только информация о дополнительном его пополнении за счет новых поступлений, о перечислении средств в негосударственные пенсионные фонды (НПФ) или получении средств от тех НПФ, которые прекращают деятельность.

Таблица 5

Целевые поступления на пенсионное страхование в 2011 и 2012 годах

Виды поступлений	Все ресурсы		В том числе в распределительную систему	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%
2011 год				
Все целевые поступления на страхование	3450326,834	100,0	3033361,385	100,0
Страховые взносы	2823740,688	81,84	2443443,468	80,55
Налоги по упрощенной системе налогообложения (за период до 1.12.11)	6947,375	0,20	6947,375	0,23
Задолженность и перерасчет по отмененным налогам	3174,879	0,09	2837,347	0,09
Доходы от использования средств пенсионных накоплений	32912,268	0,95	0	0
Штрафы санкции	1731,898	0,05	1731,898	0,06
Прочие не налоговые доходы	2,262	0,0001	0,739	0,00002
Безвозмездные от нерезидентов (бывшие союзные республики)	7,609	0,0002	7,609	0,00025
Целевые из федерального бюджета	581809,853	16,86	578392,947	19,07
2012 год				
Все целевые поступления на страхование	3942867,224	100,0	3469927,921	100,0
Страховые взносы	3038495,910	77,06	2592166,894	74,70
Налоги по упрощенной системе налогообложения (за период до 1.12.11)	-64,516	0,00	-64,516	-0,002
Задолженность и перерасчет по отмененным налогам	1959,339	0,05	1774,761	0,05
Доходы от использования средств пенсионных накоплений	22559,809	0,57		
Штрафы санкции	1760,407	0,04	1760,407	0,05
Прочие не налоговые доходы	14,262	0,0004	11,615	0,0003
Безвозмездные от нерезидентов (бывшие союзные республики)	28,977	0,0007	28,977	0,001
Целевые из федерального бюджета	878113,036	22,27	874249,783	25,20

Поступления средств в накопительную систему выросли за 2012 г. на 13,4%. Из всех целевых средств, поступивших в накопительную систему в 2012 г., ПФР передал в НПФ только 244504,339 млн. руб., т.е. 51,7%. Значит оставшиеся 228434,963 млн. руб. он мог использовать для инвестирования. В доходной части бюджета отражен доход от использования пенсионных накоплений в размере 22559,809 млн. руб.

В 2011 г. доход от накоплений был на 45% больше. В них доля, полученная от НПФ, составила 28,7% в

2011г и 59% в 2012г. Нет ясности о том, с какой суммы был получен доход. Бюджет ПФР не отражает все доходы от накопительного резерва, как и нет информации о состоянии и движении средств в накопительном резерве.

Нельзя же считать третью часть бюджета «Источники внутреннего финансирования дефицита бюджета», где отражаются только «увеличение» и «уменьшение» средств резерва и остатков средств на счетах ПФР, достаточной для оценки эффективности их использования (табл. 6).

Таблица 6

Источники внутреннего финансирования дефицита бюджета ПФР

Статьи бюджета	2011 г.		2012 г.	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%
1. Увеличение остатков средств бюджета	-6186742,217	100,0	-9346098,842	100,0
<i>В том числе за счет:</i>				
- резервного фонда	- 4839686,849	78,23	-7653407,094	81,9
- пенсионных накоплений	- 1347055,368	21,77	-1692691,748	18,1
2. Уменьшение остатков средств бюджета	6411811,843	100,0	9105724,139	100,0
<i>В том числе за счет:</i>				
- резервного фонда	4683485,733	73,045	7435015,133	81,7
- уменьшения вложений средств резерва в ценные бумаги	233,336	0,005		
- средств пенсионных накоплений	1728092,774	26,95	1670709,006	18,3
3. Увеличение иных источников (курсовая разница, средств накоплений, переданных в УК)	- 558603,218	100,0	-198770,511	100,0
Источники внутреннего финансирования дефицита бюджета	-333533,593	100,0	-439145,214	100,0
<i>В том числе за счет:</i>				
- увеличения резервного фонда	-156201,116	46,8	-218391,961	49,7
- средств пенсионных накоплений	-177565,812	53,2	-220753,253	50,3
Доля источников внутреннего финансирования в доходах бюджета		4,3		7,5

Эта часть бюджета интересна тем, что из нее видно существование двух разных источников внутреннего финансирования: «средства финансового резерва ПФР» и «средства пенсионных накоплений бюджета ПФР». Их доля в финансировании дефицита бюджета выросла с 4,3% в 2011 г. до 7,5% в 2012 году. При этом доля финансового резерва в источниках внутреннего финансирования бюджета выросла с 46,8 до 49,7%. Администратором обоих источников является ПФР. Как следует из прочтения статей третьей части бюджета, в первый источник — резервный фонд — не входят накопительные средства, которые временно находятся на счетах ПФР, и они могут являться источником финансирования ПФР своих расходов.

Если у ПФР есть Резервный фонд, то возникает целый ряд вопросов. Где отражаются все средства этого

фонда? Из чего он формируется и существует ли нормативный размер? ПФР является единственным и полноправным распорядителем фонда? Почему он не находит отражения в бюджете?

По законодательству ПФР имеет право на создание резервного фонда: «Для обеспечения в среднесрочной и долгосрочной перспективах финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования в случае возникновения профицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации создается резерв». [4]. Размер этого резерва, а также порядок его формирования и расходования должен ежегодно утверждаться при утверждении бюджета ПФР.

Не понятна ситуация и со вторым источником — пенсионным накопительным резервом ПФР, который также не находит отражения в бюджете, хотя на сайте ПФР есть инфор-

мация о всех Управляющих компаниях (УК), сумме средств пенсионного резерва, полученного дохода и расхода. Но почему-то в бюджете ПФР нет самостоятельного раздела, в котором бы собиралась информация о накопительном резерве в систематизированном виде. Ведь Управляющим компаниям средства этого накопительного резерва передаются во временное пользование. Почему по этому резервному фонду, являющемуся основной причиной дефицита бюджета ПФР, (а по мнению инициаторов и авторов его внедрения в отечественное пенсионное страхование, — источником эффективного роста будущих пенсий), не дается полноценный отчет об исполнении бюджета, в котором есть и доходы, и расходы, которые в предстоящие годы будут расти не только в связи с ростом расходов УК, но и в связи с выходом на пенсию участников накопительной системы? Если ПФР ответственен за выбор УК, то его ответственность за этот выбор нельзя оценить из-за отсутствия полноценного отчета о бюджете этого резервного фонда.

Возможно разгадка в другом законе, предусматривающем, что пенсионные накопления, поступившие в ПФР, *не учтенные* в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц в связи с непредставлением страхователями сведений индивидуального (персонифицированного) учета и не переданные управляющим компаниям, учитываются в составе *остатка* средств пенсионных накоплений [5]. Отсюда и появляется статья — «средства пенсионных накоплений бюджета ПФР». В законе не регламентируется важный момент об использовании этой части средств и доходов от их инвестирования. В доходной части бюд-

жета учтены невыясненные поступления, которые показаны только в составе статьи «прочие неналоговые поступления». И они не входят в состав целевых поступлений на страхование (см. табл. 5). В этой ситуации ПФР не заинтересован в урегулировании отношений со страхователями, допускающими ошибки в оформлении страхового взноса.

Ресурсы бюджета ПФР на не страховые обязательства

Обязательства ПФР не ограничиваются только функциями страховщика по обязательному пенсионному страхованию. Они непрерывно дополняются обязательствами по социальной защите и не только застрахованной части работающего населения. В обязательства фонда входит финансирование социальных программ: выплата материнского капитала, финансирование программ региональных служб занятости, государственного пенсионного обеспечения, выполнение частично функции страховщика по ОМС и даже реализация региональных социальных программ, связанных с укреплением материально-технической базы учреждений социального обслуживания. «В 2012 году Пенсионный фонд Российской Федерации предоставлял субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации на социальные программы, связанные с укреплением материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения и оказанием адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, являющимися получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности» [6]. Доля целевых

поступлений на трудовые пенсии в общей сумме доходов бюджета составляла в 2011г. 65,6%, и 66,9% в 2012г., в том числе доля на страховую часть пенсии соответственно была равна 57,7% и 58,9%. Значит, более

трети доходов (34,3% в 2011г и 33% в 2012г.) были предназначены для финансирования обязательств ПФР не связанных с его страховыми обязательствами (табл. 7).

Таблица 7

Доходы бюджета ПФР за 2011-2012 годы

Источники доходов	2011 г.		2012 г.	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Доходы, всего	5255642,585	100	5890363,954	100
Налоговые и неналоговые доходы	2870452,267	54,62	3067013,58	52,1
<i>В том числе:</i>				
Страховые взносы	2823740,688	53,74	3038495,910	51,58
<i>из них:</i>				
- на накопительную часть пенсии	380297,22	7,24	446329,016	7,58
- дополнительные взносы (летний экипаж, угольная промышленность)	5876,91	0,11	6614,012	0,13
Налоги по упрощенной системе налогообложения (за период до 1.12.11)	6947,375	0,13	- 64,516	- 0,001
Задолженность по отмененным налогам	3174,879	0,06	1959,339	0,03
в том числе по накопительной системе	337,531	0,006	184,577	0,003
Доходы от использования имущества государственной и муниципальной собственности	32921,785	0,63	22565,667	0,38
в том числе от инвестирования средств накопительного резерва	32912,268	0,63	22559,809	0,38
из них перечисленных из УК	9431,751	0,18	13304,621	0,23
Доходы от оказания платных услуг	1875,463	0,04	2197,045	0,04
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	7,540	0,00014	5,9132	0,0001
Штрафы, санкции	1783,351	0,034	1836,978	0,03
Прочие неналоговые доходы	1,183		17,243	0,0003
Безвозмездные поступления	2385190,319	45,38	2823350,374	47,93
в том числе из федерального бюджета	2384200,678	45,36	2819512,975	47,87
Из всех доходов целевые на трудовые пенсии	3450326,834	65,65	3942867,223	66,94
в том числе на страховую часть пенсии	3033361,385	57,7	3469927,921	58,9

В распределении трансфертов из федерального бюджета доля поступлений на социальную защиту тоже превышает треть: 36,8% в 2011 г. и 32,2% в 2012 г. Доля целевых трансфертов на страхование (без финансирования дефицита) выросла с 39,8% в 2011 г. до 49,1% в 2012 г. Рост произошёл в основном за счет средств на

компенсацию расходов из-за пониженных тарифов — в 4,37 раза. Доля остальных видов трансфертов по страховым обязательствам государства, практически за два года не изменилась, кроме средств на валоризацию, доля которых снизилась на 1,1%, при росте суммы поступлений на 12% (табл. 8).

Таблица 8

Трансферты из федерального бюджета РФ в бюджет ПФР

Показатель	2011 г.		2012 г.		Темпы роста, %
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	
Всего трансфертов	2384200,678	100	2819512,976	100	118,3
Обязательства по страхованию,	581 809, 853	24,40	878113,036	31,14	150,9
<i>в том числе на:</i>					
- софинансирование накоплений	3416,906	0,14	3863,254	0,14	113,1
- возмещение нестраховых периодов	3158,161	0,13	3632,478	0,13	115,0
- возмещение пониженных тарифов	69550,000	2,92	304388,854	10,80	437,7
- на валоризацию	505684,785	21,21	566228,451	20,08	112,0
Гособеспечение и соцзащита,	877980,825	36,82	908258,937	32,21	103,4
<i>в том числе на:</i>					
- выплату ЕДВ	325331,479	13,65	324335,132	11,50	99,7
- соцподдержку отдельных категорий граждан	50461,214	2,12	58735,765	2,08	116,4
- социальные программы	179680,784	7,54	212592,431	7,54	118,3
из них средства бюджетов СФ	4364,498	0,18	3913,023	0,14	89,7
- обязательства по гособеспечению (пенсии и доплаты к ним)	322507,347	13,53	312575,276	11,09	96,9
<i>в том числе на:</i>					
- на государственные пенсии	278380,281	11,68	268074,371	9,51	96,3
- оплату услуг по добровольному накопительному страхованию	14,009	0,0006	20,334	0,0007	145,1
На покрытие дефицита	924410,000	38,77	1033141,002	36,64	111,8

Как выше было показано, причина дефицита ПФР, связанная с льготами по страхованию, не покрывается полностью целевыми трансфертами из федерального бюджета.

Поэтому и необходима более подробная информация, позволяющая четко разграничить:

- ресурсы ПФР на страхование и на выполнение прочих обязательств по социальной политике;
- обязательства участников страхования: ПФР, работодателей, государства;
- обязательства федерального бюджета по страховым обязательствам и обязательствам по социальной помощи.

Без этого нельзя оценить эффективность деятельности каждого из них и решить проблему устойчивого дефицита бюджета ПФР.

Основные выводы

Чтобы обеспечить прозрачность деятельности ПФР, совершенствовать систему управления и контроля, более четко разграничить пенсионные обязательства ПФР и государства необходимо внести следующие изменения в доходную часть бюджетной росписи.

1. Вернуть статью «Остатки средств на начало года», раскрыв ее состав, в том числе из:

- средств финансового резерва,
- средств солидарного фонда распределительной системы;
- средств пенсионных накоплений.

2. Отдельными статьями показывать взносы категорий плательщиков:

- с основной нормативной ставкой;

- каждой категории льготников по страховым взносам;
- каждой категории льгот по возрасту выхода на пенсию (отдельно по размеру дополнительного взноса работодателя).

В составе каждой статьи, в том числе необходимо показывать размер взноса в солидарный фонд.

Отдельным разделом бюджета должен составляться и утверждаться финансовый бюджет по накопительному резерву. В нем должны найти

отражение движение финансовых ресурсов как на счетах ПФР, так и на счетах всех Управляющих компаний (УК): взнос, доходы от инвестирования, расходы на обслуживание, потери (убытки), расходы на выплату пенсий.

В Пояснительной записке к бюджету при его утверждении необходимо дать информацию о фактическом размере страхуемого фонда оплаты труда.

Литература

1. Российский статистический ежегодник. 2012, 2013. — М.: Росстат, 2012, 2013.
2. ФЗ № 354-ФЗ от 30.11.11 «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения»
3. Итоги работы счетной палаты в 2011 г.; Итоги работы счетной палаты в 2012 г. // Сайт Счетной палаты РФ.
4. Федеральный закон № 167 от 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», статья 19 «Резерв Пенсионного фонда РФ».
5. Федеральный закон №213-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»
6. Сайт Пенсионного фонда России. — Режим доступа: http://www.pfrf.ru/region_social_programs/

Bibliography

1. *The Statistical Yearbook of Russia*. Moscow. Rosstat. 2012, 2013.
2. *On the Size and Calculating Procedure of the Insurance Contribution Rate in the Compulsory Health Insurance for Non-working Population*. Federal Law of 30 November 2011. No 354-FZ.
3. Results of the Work of the Audit Chamber of the Russian Federation in 2011. Results of the Work of the Audit Chamber of the Russian Federation in 2012. Available at: <http://www.audit.gov.ru>.
4. *On Compulsory Pension Insurance in the Russian Federation*. Federal Law of 2001. No 167-FZ. Article 19 «Reserves of the Pension Fund of the Russian Federation».
5. *On the Budget of the Pension Fund of the Russian Federation for 2013 and the Plan Period of 2014 and 2015*. Federal Law No 213-FZ.
6. Pension Fund of the Russian Federation. Available at: http://www.pfrf.ru/region_social_programs/