

КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ «О БЮДЖЕТЕ ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2005 ГОД»



Светлана МОРОЗОВА
*Заместитель начальника Бюджетного департамента
Пенсионного фонда Российской Федерации*

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год принят до начала очередного финансового года. Это становится хорошей традицией, поскольку происходит только третий год подряд. Дата принятия Закона Государственной Думой – 17 декабря 2004 года, одобрен Советом Федерации – 24 декабря 2004 года, утвержден Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 184-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год».

Об основных параметрах и особенностях бюджета Фонда на 2005 год

Разработка бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – Фонд) на 2005 год проходила в условиях реализации начатых в 2004 году фунда-

ментальных структурных реформ федеральных отношений и местного самоуправления, в условиях, когда с 1 января 2005 года изменяется система предоставления социальных льгот, вводится единая бюджетная классификация доходов и расходов бюджетов Российской Федерации, изменяется налоговое законодательство.

Тем не менее, определяя основные параметры доходной и расходной частей бюджета, Фонд исходил из необходимости дальнейшего повышения реального уровня пенсионного обеспечения граждан и поддержания устойчивости пенсионной системы обязательного пенсионного страхования (обеспечения) в условиях финансовых ограничений, установленных бюджетом Фонда и федеральным бюджетом.

Основные параметры бюджета Фонда на 2005 год сформированы, исходя из следующих макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации: ВВП – 18 720 млрд рублей, фонд заработной платы – 5050 млрд рублей, индекс потребительских цен – 107,5–108,5% (декабрь 2005 г. к декаб-

рю 2004 г.) и 109,4% (в среднем за 2005 год).

Доходы Фонда на 2005 год утверждены в сумме 1177,4 млрд рублей (6,3% к объему ВВП), расходы – в объеме 1176,1 млрд рублей.

Необходимо отметить, что текущие затраты бюджета в части, не связанной с обязательным накопительным финансированием трудовых пенсий, превышают прогнозируемый объем доходов на указанные цели. При этом финансовое обеспечение расчетного дефицита в сумме 82,8 млрд рублей запланировано осуществить за счет средства резерва бюджета Фонда.

Кроме того, в 2005 году, впервые с момента старта пенсионной реформы, выплата базовой части трудовой пенсии будет осуществляться не только за счет средств единого социального налога (далее – ЕСН), но и за счет средств Стабилизационного фонда. В соответствии с законом о федеральном бюджете на 2005 год бюджету Фонда будет перечислено 74,67 млрд рублей из Стабилизационного фонда.

Необходимость использования средств из Стабилизацион-

ного фонда на финансирование дефицита бюджета по выплате базовой части трудовой пенсии связана с уменьшением поступлений ЕСН в федеральный бюджет в связи со снижением с 1 января 2005 года базовой ставки ЕСН. Вследствие этого в 2005 году резко сократится уровень обеспеченности выплаты базовой части трудовой пенсии за счет средств ЕСН и составит не более 78% против 145% в 2004 году. Необеспеченная средствами выплата – 22% расходов на базовую часть трудовой пенсии – будет осуществлена за счет средств из Стабилизационного фонда.

Затраты Фонда на обязательное пенсионное обеспечение в 2005 году превысят 1,0 трлн рублей и увеличатся против уровня 2004 года на 122,4 млрд рублей. Затраты на выплату базовой части трудовой пенсии утверждены в сумме 341,17 млрд рублей, страховой части трудовой пенсии – 617,95 млрд рублей, пенсий по государственному пенсионному обеспечению – 62,2 млрд рублей.

Структура доходной части бюджета Фонда в 2005 году претерпела некоторые изменения по сравнению с бюджетом 2004 года и согласно единой бюджетной классификации доходов и расходов бюджетов Российской Федерации, начинающей действовать с 1 января 2005 года, состоит из двух групп: доходов и безвозмездных поступлений.

К группе доходов отнесены: страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, в том числе уплачиваемые в виде фиксированного платежа; единый минимальный налог, зачисляемый в бюджет Фонда; недоимка, пени, иные финансовые санкции по взносам в ПФР; доходы от размещения временно свободных средств Фонда и средств пенсионных накоплений.

К группе безвозмездных поступлений отнесены субвенции из федерального бюджета, которые направляются на выплату базовой части трудовых пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению, пенсий, назначенных досрочно гражданам, признанным безработными, а также на осуществление еже-

месячной денежной выплаты отдельным категориям граждан.

После принятия Государственной Думой в первом чтении проекта федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год» проведена работа по подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении с учетом поступивших от депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации и Правительства Российской Федерации предложений и замечаний.

Отметим, что поправки, внесенные Правительством Российской Федерации к законопроекту, были поддержаны комитетами Государственной Думы по труду и социальной политике, по бюджету и налогам и рекомендованы к принятию.

Федеральный закон дополнен нормой, позволяющей реализовать с 1 января 2005 года положения Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в части осуществления финансирования ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ) отдельным категориям граждан, проходившим (проходившим) военную и приравненную к ней службу в «силовых» ведомствах (статья 20 Закона).

Учитывая, что на Фонд возложена функция по обеспечению отдельных категорий граждан ЕДВ, Правительство Российской Федерации предложило дополнить Закон статьей, которая обеспечит реализацию действующего порядка предоставления льгот Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы, Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы (статья 21 Закона). С 1 января 2005 года изменяется порядок финансирования льгот указанным категориям граждан, поскольку средства федерального бюджета будут перечисляться непосредственно в бюджет Фонда, а Фондом через свои территориальные органы – субъектам Российской Федерации в соответствии с заключенными соглашениями.

Впервые в доходной части бюджета Фонда на 2005 год предусмотрены средства федерального бюджета на компенсацию

расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха. Определено, что компенсация указанных расходов осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Согласно статье 18 Закона в 2005 году Фонд будет финансировать мероприятия по реализации социальных программ поддержки престарелых и нетрудоспособных граждан за счет поступающих в Фонд сумм недоимки, пеней и иных финансовых санкций по взносам в Фонд, образовавшимся по состоянию на 1 января 2001 года.

Депутатами поддержана поправка, уточняющая направления расходования средств по мероприятиям. В связи с этим продолжится начатая Фондом в 2003–2004 годах работа по осуществлению дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров с целью повышения качества медицинской помощи и увеличения объема предоставляемых бесплатных медицинских услуг данной категории граждан. Также будет осуществляться финансирование расходов на социальные программы, включая оказание адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, на проведение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в части оказания адресной социальной помощи неработающим пенсионерам.

В бюджете Фонда на 2005 год предусмотрены средства федерального бюджета на финансирование единовременных выплат в рамках мероприятий, связанных с празднованием 60-летия Победы в Великой Отечественной войне.

Приняты поправки депутатов Государственной Думы по дополнению законопроекта нормой, определяющей размеры остатков средств на начало и конец планируемого периода и о дополнении статьи 7 Закона нормой, позволяю-

щей осуществлять увеличение размера страховой части трудовой пенсии с учетом фактического исполнения бюджета Фонда.

Наполнение доходной части бюджета Фонда в условиях изменения с 1 января 2005 года налогового законодательства

Отдельно рассмотрим, какое влияние окажет Федеральный закон от 20 июля 2004 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в главу 24 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации на наполнение доходной части бюджета Фонда в 2005 году.

С 1 января 2005 года снижена базовая ставка ЕСН, подлежащая уплате в федеральный бюджет, с 28 до 20%. Одновременно изменена до 280 тыс. рублей верхняя пороговая величина интервала налоговой базы, начиная с которой будет действовать регрессивная шкала налогообложения, и отменены условия на доступ к применению регрессивной шкалы налогообложения. В результате эффективная ставка ЕСН в среднегодовом исчислении уменьшится на 5,8 процентных пункта, а ее размер за 2005 год не будет превышать 19,5% (по бюджету Фонда на 2004 год – 25,3%).

Размер ставки ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет, с 1 января 2005 г. составляет 6%, т.е. снижен на 8 процентных пунктов. В результате поступление ЕСН в федеральный бюджет в 2005 году, по расчетам, может сократиться более чем на 272 млрд рублей (1,45% ВВП).

Нет сомнений в том, что снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда позволит работодателю высвободить дополнительные финансовые средства, однако использовать ли их на повышение заработной платы, либо вложить в развитие производства, или направить на оплату услуг естественных монополий будет в каждом конкретном слу-

чае решать работодатель по своему усмотрению. Поэтому в условиях рыночной экономики нельзя однозначно сказать, что снижение налоговой нагрузки позволит вывести заработную плату из тени и повысить реальный уровень доходов работающих граждан.

В отношении уплаты работодателем страховых взносов на страховую и накопительную части пенсий за лиц, застрахованных в системе обязательного пенсионного страхования, необходимо отметить следующее.

Законодателем, несмотря на общее снижение базовой ставки ЕСН до 20%, общий тариф отчислений на обязательное пенсионное страхование был сохранен на уровне 14%, поскольку по действующему законодательству эффективность системы обязательного пенсионного страхования должна обеспечиваться посредством выполнения государством финансовых обязательств перед застрахованными лицами путем формирования расчетного пенсионного капитала и накопительного элемента их будущей пенсии.

В отношении лиц 1966 года рождения и старше, включая мужчин с 1953 по 1966 год рождения и женщин с 1957 по 1966 год рождения, за которых работодатель ранее отчислял 12% на страховую часть и 2% на накопительную часть пенсии, с 1 января 2005 года будет отчислять 14% на страховую часть пенсии. Перечисление страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии для лиц 1967 года рождения и моложе работодатель будет осуществлять по тарифу в размере 4 процентов.

В этих условиях общий объем поступлений страховых взносов на страховую часть трудовой пенсии увеличится против действующего законодательства более чем на 110,0 млрд рублей. Из указанной суммы около 30,0 млрд рублей приходится на увеличение за счет включения 2% в уплату взносов на страховую часть пенсии для лиц 1966 года рождения и старше и более 80,0 млрд рублей – за счет изменения интервалов налоговой базы и тарифов регрессивной шкалы налогообложения.

Доходы и расходы бюджета ПФР, связанные с обязательным накопительным финансированием трудовых пенсий в 2005 году

Означенные доходы в 2005 году утверждены в сумме 89,0 млрд рублей.

Страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии определены в объеме 80,0 млрд рублей и по мере поступления будут направляться на временное размещение (инвестирование) в разрешенные законодательством Российской Федерации виды активов.

Ожидаемые доходы от размещения пенсионных накоплений оцениваются в размере 7,0 млрд руб.

Накопительная составляющая бюджета по расходам утверждена в сумме 4,8 млрд. рублей. Средства планируется направить на финансирование расходов по направлению уведомлений о состоянии специальной части индивидуальных лицевых счетов, затрат, связанных с обработкой заявлений застрахованных лиц о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) или о переходе из Фонда в НПФ и из НПФ в Фонд, на оплату услуг, связанных с временным размещением пенсионных накоплений и реализацией активов.

Страховщиками по обязательному пенсионному страхованию наряду с ПФР могут являться НПФ. В соответствии с законодательством начиная с 2004 года застрахованное лицо вправе передать свои пенсионные накопления, учтенные в специальной части индивидуального лицевого счета, в НПФ. В связи с этим в доходной части бюджета Фонда на 2005 год запланированы средства, которые будут поступать в Фонд от НПФ для последующей передачи в управляющие компании, а объем пенсионных накоплений на конец 2005 года уменьшается на расчетную величину средств, которые передаются НПФ.

Расчетный объем пенсионных накоплений, рассчитываемый нарастающим итогом с 1 января 2002 года (момента старта пенсионной реформы), к концу 2005 года может составить более 248,0 млрд рублей.

Приложение 5

к Федеральному закону от 28.12.2004 г. №184-ФЗ
«О бюджете Пенсионного фонда
Российской Федерации на 2005 год»

**ДОХОДЫ И РАСХОДЫ БЮДЖЕТА ПЕНСИОННОГО ФОНДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С ФОРМИРОВАНИЕМ
СРЕДСТВ ДЛЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ НАКОПИТЕЛЬНОЙ ЧАСТИ
ТРУДОВЫХ ПЕНСИЙ, НА 2005 ГОД**

(тыс. рублей)

Средства пенсионных накоплений по состоянию на 1 января 2005 года, всего	163 645 662,0
в том числе:	
средства пенсионных накоплений, переданные в доверительное управление управляющим компаниям	88 381 282,2
из них чистый финансовый результат, полученный от временного размещения страховых взносов, поступивших в Пенсионный фонд Российской Федерации в 2002 году	13 489 028,0
средства пенсионных накоплений 2004 года, всего	75 264 379,8
из них:	
средства пенсионных накоплений, направленные на временное размещение в разрешенные законодательством Российской Федерации виды активов остаток средств, связанных с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, не переданных на временное размещение по состоянию на 1 января 2005 года	67 008 733,6
8 255 646,2	
Доходы, связанные с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, всего	88 909 921,6
в том числе:	
страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии	80 170 000,0
страховые взносы в виде фиксированного платежа на накопительную часть трудовой пенсии	1 500 000,0
доходы, полученные от временного размещения Пенсионным фондом Российской Федерации средств пенсионных накоплений	7 043 521,6
средства пенсионных накоплений, полученные от негосударственных пенсионных фондов для передачи в управляющие компании в соответствии с заявлениями застрахованных лиц	196 400,0
Расходы, связанные с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, всего	4 810 285,1
в том числе:	
расходы, связанные с временным размещением средств пенсионных накоплений и реализацией активов, приобретенных за счет средств пенсионных накоплений, для последующей передачи в управляющие компании и в негосударственные пенсионные фонды	101 245,9
расходы, связанные с ведением специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, обеспечением формирования средств пенсионных накоплений и выплаты накопительной части трудовых пенсий	619 000,0
передача средств пенсионных накоплений в негосударственные пенсионные фонды	3 334 839,2
выплаты правопреемникам умерших застрахованных лиц в установленном порядке	755 200,0
Средства пенсионных накоплений по состоянию на 1 января 2006 года, всего	247 745 298,5
в том числе:	
средства пенсионных накоплений, переданные в доверительное управление управляющим компаниям	162 848 319,0
средства пенсионных накоплений 2005 года	84 896 979,5
из них остаток средств 2005 года, связанных с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, не переданных на временное размещение по состоянию на 1 января 2006 года	8 774 387,5

