Утверждено

решением Коллегии Контрольной палаты Республики Абхазия

оформленным протоколом

заседания Коллегии

от 14 декабря 2017 г. № 12

**Заключение**

**на проект Закона Республики Абхазия «О бюджете Пенсионного фонда Республики Абхазия на 2018 год»**

**Общие положения**

Заключение Контрольной палаты Республики Абхазия на проект Закона Республики Абхазия «О бюджете Пенсионного фонда Республики на 2018 год» (далее-Заключение), представленного Народным Собранием-Парламентом Республики Абхазия, подготовлено в соответствии со ст.2 Закона Республики Абхазия от 05.11.2010 г. №2749-с-IV «О Контрольной палате Республики Абхазия» и ч.3 ст. 25 Закона Республики Абхазия от 14.05.2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия».

Проект закона «О бюджете Пенсионного фонда Республики Абхазия на 2018 год» представлен без учета положений Стратегии социально-экономического развития Республики Абхазия до 2025 года, утвержденной Указом Президента 02.03.2016 года № 49.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует нормативно-правовая база, которая должна была быть принята в соответствии Законом Республики Абхазия от 14.05.2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия», что значительно осложняет бюджетный процесс, а именно, Кабинетом Министров Республики Абхазия в части утверждения:

- порядка составления, рассмотрения и утверждения бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Абхазия;

- порядка представления отчетов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Абхазия, а также проектов законов об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Абхазия и иной бюджетной отчетности об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- порядка размещения средств республиканского бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Республики Абхазия в кредитных организациях.

Целью проведения внешней проверки в рамках предварительного контроля законопроекта является установление соответствия законопроекта требованиям действующего законодательства и определение обоснованности его показателей.

Пенсионный фонд Республики Абхазия (далее - Фонд) осуществляет свою деятельность в соответствии с [Конституцией](consultantplus://offline/ref=04888B9FD3E1C14EF9556FD002BF369358525C4FDDDCD09021CDC1B3xFeEG) Республики Абхазия, Законами Республики Абхазия, Актами Президента Республики Абхазия, Постановлениями Кабинета Министров Республики Абхазия, а также Положением «О Пенсионном фонде Республики Абхазия», утвержденным Постановлением Кабинета Министров Республики Абхазия от 14.06.2012 года №79 (далее – Положение).

В соответствии со ст.1 Закона Республики Абхазия 29 декабря 2012 года № 3243-с-V «О страховых взносах и платежах во внебюджетные социальные фонды Республики Абхазия» установлен тариф страховых взносов в Пенсионный фонд Республики Абхазия:

а) в размере 13,5 процентов для работодателей - организаций и индивидуальных предпринимателей (кроме бюджетных организаций и общественных благотворительных организаций, работающих на гранты зарубежных доноров);

- в размере 10 процентов для бюджетных организаций и общественных благотворительных организаций, работающих на гранты зарубежных доноров, по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям;

б) в размере 5 процентов от дохода индивидуальных предпринимателей;

в) в размере 10 процентов суммы гонорара для работодателей - организаций и индивидуальных предпринимателей, выплачивающих за работу авторский гонорар;

г) в размере 1 процента от заработной платы работников организаций и индивидуальных предпринимателей.

Законопроект содержит основные характеристики бюджета: прогнозируемый объем доходов бюджета, общий объем расходов.

Следует отметить, что не были представлены с проектом закона (решения) о бюджете документы и материалы, предусмотренные ч.1 ст.94 Закона Республики Абхазия от 14.05.2014 г. № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия», а именно:

- расчеты по статьям классификации доходов и источников финансирования дефицита бюджета на очередной финансовый год;

- распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям бюджетной классификации расходов бюджетов в ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год;

- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год.

Прогнозируемый общий объем доходов Фонда по законопроекту на 2018 год предусматривается в сумме 1 001 492,7 тыс. руб., что на 8 881,0 тыс. руб. больше аналогичного показателя 2017 года (992 611,7 тыс. руб.). Общий объем расходов на 2018 год предусмотрен в сумме 1 001 492,7 тыс. руб. Бюджет Фонда на 2018 год является сбалансированным, т.е. расходы бюджета равны доходам.

В бюджете Фонда на 2018 год предусмотрены бюджетные ассигнования на ежемесячную доплату к пенсии отдельным категориям пенсионеров, на сумму 120 305,6 тыс. руб. В настоящее время не разработан нормативно-правовой документ, регламентирующий порядок предоставления межбюджетных трансфертов из республиканского бюджета другим бюджетам бюджетной системы Республики Абхазия, предусмотренный п.20 ч.1 ст.90 Закона Республики Абхазия от 14 мая 2014 года № 3513-с-V «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Республике Абхазия».

**Анализ доходной и расходной частей бюджета Пенсионного фонда**

В Приложении №1 законопроекта установлены объемы поступлений доходов Фонда в сумме 1 001 492,7 тыс. руб., из которых:

- страховые взносы и платежи составляют 842 654,6 тыс. руб.;

- другие налоги и сборы – 38 532,5 тыс. руб.;

-межбюджетный трансферт из республиканского бюджета – 120 305,6 тыс. руб.

**Таблица №1** Доходы бюджета Пенсионного фонда

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование доходов Фонда** | **Прогноз на 2017 г.** | **Прогноз на 2018 г.** | **Отклонение от прогноза 2017 г.** | **Удельный вес** |
|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| Страховые взносы и платежи | 790 365,1 | 824 339,0 | 33 973,9 | 82,3 |
| Специальный налог на отдельные виды деятельности | 18 046,6 | 18 315,6 | 269,0 | 1,8 |
| Другие налоги и сборы | 29 200,0 | 38 532,5 | 9 332,5 | 3,8 |
| Межбюджетный трансферт | 155 000,0 | 120 305,6 | -34 694,4 | 12,0 |
| **Всего доходов** | **992 611,7** | **1 001 492,7** | **8 881,0** | **100,0** |

Следует отметить, что не представлены расчеты прогнозных поступлений, в связи с чем определить полноту формирования и реалистичность заложенных показателей доходов Фонда не представляется возможным.

По данным Пояснительной записки поступление страховых взносов прогнозируется исходя из показателей годового фонда оплаты труда работников бюджетной сферы и по всем видам деятельности отраслей народного хозяйства, независимо от форм собственности с применением тарифов страховых взносов в Фонд, предусмотренных Законом Республики Абхазия от 29.12.2012 г. №3243-с-V «О страховых взносах и платежах во внебюджетные социальные фонды Республики Абхазия» в сумме 824 339,0 тыс. руб. Законом Республики Абхазия от 7 октября 2015 г. № 3876-с-V в Закон Республики Абхазия «О страховых взносах и платежах во внебюджетные социальные фонды Республики Абхазия» введена ст. 5.1, которая устанавливает, что страховые взносы и платежи устанавливаются также по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям, за выполнение работ (оказание услуг) по гражданско-правовым договорам. При этом, в законопроекте о бюджете Фонда данный вид дохода не учтен.

Помимо того, в Приложении №1 к законопроекту не отражены доходы Фонда по подгруппам доходов согласно Указаниям о порядке применения бюджетной классификации Республики Абхазия, утвержденными Приказом Министерства финансов Республики Абхазия от 29.09.2014 г. №85н (далее-Указания), в соответствии с которым по группе «Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды» выделяются:

- страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от юридических лиц;

- страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от индивидуальных предпринимателей;

- страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды, удерживаемые с заработной платы (гонорара) физических лиц.

Также в Приложении №1 к законопроекту два вида платежей – страховые взносы и платежи во внебюджетные фонды от юридических лиц

(1 07 01 010 000 00 0000 160) и страховые взносы и платежи во внебюджетные фонды от индивидуальных предпринимателей (1 07 01 020 000 00 0000 160) объединены в один вид платежа, что не соответствует Указаниям. Кроме того, в качестве доходного источника Фонда отсутствует статья 07 01 030 000 00 0000 160 – страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды, удерживаемые с заработной платы (гонорара) физических лиц, что не соответствует требованиям бюджетного законодательства и ставит под сомнение полноту формирования доходной части бюджета Фонда.

Согласно бюджетной классификации в целях раздельного учета обязательного платежа, пеней, процентов, денежных взысканий (штрафов) по указанным платежам принято применение определенных кодов подвида доходов, однако, в законопроекте все задолженности сведены в раздел 1 09 02 000 00 0000 000 «Задолженности, недоимки по налоговым и неналоговым платежам, перерасчеты по отмененным налогам и сборам», которые следовало отразить кодами: 1 07 01 010 00 1000 160 «Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от юридических лиц», 1 07 01 020 00 1000 160 «Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды от индивидуальных предпринимателей», 1 07 01 030 00 1000 160 «Страховые взносы и платежи во внебюджетные социальные фонды, удерживаемые с заработной платы (гонорара) физических лиц».

По сравнению с запланированным общим объемом доходов 2017 года наблюдается увеличение на сумму 8 881,0 тыс. руб.

Поступление задолженности, недоимок по платежам, перерасчетам планируется в сумме 38 532,5 тыс. руб., что больше показателя 2017 года на 9332,5 тыс. руб. Следует отметить, что не была предоставлена информация о существующей задолженности организаций и индивидуальных предпринимателей по страховым взносам и платежам перед Фондом, в связи с чем обоснованность и реалистичность запланированной суммы мобилизации задолженности определить не представляется возможным.

Межбюджетный трансферт определен в размере 120 305,6 тыс. руб., из которого по данным Пояснительной записки, средства в сумме 90 480,6 тыс. руб. направляются на финансирование выплат ежемесячных доплат к пенсии отдельным категориям пенсионеров, не являющихся получателями пенсии иностранного государства, на выплаты пенсий отдельным категориям пенсионеров – 29 825,0 тыс. руб. При этом данная сумма 90 480,6 тыс. руб. в Приложении №2 законопроекта определена как «ежемесячная доплата к пенсии отдельным категориям пенсионеров, не являющихся получателями пенсии иностранного государства (межбюджетный трансферт)» в отсутствие нормативно-правового акта.

В соответствии с Приложением №2 к законопроекту средства Фонда направляются на следующие цели:

- выплата всех видов пенсий– 892 336,1 тыс. руб.;

- ежемесячная доплата к пенсии отдельным категориям пенсионеров, не являющихся получателями пенсии иностранного государства (межбюджетный трансферт) – 90 480,6 тыс. руб.;

- финансирование выплат пособия на погребение – 3 000,0 тыс. руб.;

- расходы на оплату услуг Сбербанка Абхазии (ОАО) – 4 877,5 тыс. руб.;

- финансовое обеспечение деятельности аппарата управления Фонда – 10 798,5 тыс. руб.

**Таблица №2** Расходы бюджета Пенсионного фонда

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование расходов Фонда** | **Прогноз на 2017 г.** | **Прогноз на 2018 г.** | **Отклонение от прогноза 2017 г.** | **Удельный вес** |
|
| **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| На выплату всех видов пенсий | 835 952,9 | 892 336,1 | 56 383,2 | 89,1 |
| Расходы за услуги ОАО "Сбербанк" | 4 565,4 | 4 877,5 | 312,1 | 0,5 |
| Финансовое обеспечение деятельности аппарата управления и исполнительных органов Пенсионного фонда Республики Абхазия | 9 705,6 | 10 798,5 | 1 092,9 | 1,1 |
| Ежемесячная доплата к пенсии отдельным категориям пенсионеров, не являющихся получателями пенсии иностранного государства (межбюджетный трансферт) | 80 000,0 | 90 480,6 | 10 480,6 | 9,0 |
| Финансирование выплат пособия на погребение | 3 000,0 | 3 000,0 | 0,0 | 0,3 |
| Автоматизация и программное обеспечение в целях совершенствования системы пенсионного обеспечения в Республики Абхазия | 30 000,0 | 0,0 | -30 000,0 | 0,0 |
| Резервный фонд | 27 587,8 | 0,0 | -27 587,8 | 0,0 |
| Погашение бюджетной ссуды | 21 800,0 | 0,0 | -21 800,0 |  |
| **Всего расходов** | **1 012 611,7** | **1 001 492,7** | **-11 119,0** | **100,0** |

В рамках раздела **0100 «Общегосударственные вопросы»** расходы подраздела «Функционирование органов исполнительной власти» направлены на финансовое обеспечение деятельности аппарата управления Фонда в сумме 10 798,5 тыс. руб., которые в соответствии с Указаниями должно отражаться по подразделу 0111 «Другие общегосударственные вопросы».

Также следует отметить, что не представлены штатная численность и смета бюджета Фонда на 2018 год, а также расчеты расходов по статьям бюджетной классификации.

В рамках раздела **1100 «Социальная политика»** прогнозируются расходы в сумме 990 694,2 тыс. руб. В рамках раздела осуществлены расходы на финансирование по подразделам:

**1102 «Пенсионное обеспечение»** в сумме 985 816,7 тыс. руб., в том числе:

- на выплату пенсий и пособий в 2018 году предполагается направить 892 336,1 тыс. руб. или 89,1 % от общей суммы расходов Фонда. По сравнению с показателем 2017 года наблюдается увеличение выплат на 56 383,2 тыс. руб.;

- ежемесячную доплату к пенсии отдельным категориям пенсионеров, не являющихся получателями пенсии иностранного государства (межбюджетный трансферт) в сумме 90 480,6 тыс. руб.;

- финансирование выплат пособия на погребение – 3 000,0 тыс. руб.;

**1110 «Другие вопросы в области социальной политики»** в сумме 4 877,5 тыс. руб.

В Приложении №2 после категории п.16 «на выплату пенсий инвалидам Отечественной войны народа Абхазии 1992-93 гг., всего…» вместо указания инвалидов с разбивкой по группам следует привести данную категорию в соответствие со ст. 5 Закона Республики Абхазия от 24 июля 2014 г №3542-с-V «О пенсионном обеспечении инвалидов, семей погибших и семей умерших инвалидов Отечественной войны народа Абхазии 1992-93 гг.».

Также в Приложении №2 имеются две одинаковые категории пп. 24,25 «на выплату пенсий семьям умерших инвалидов ОВ народа Абхазии 1992-1993 гг.», выплата пенсий по которым регламентируется двумя Законами: 1) Закон Республики Абхазия от 06.09.1993 г. «О мерах по социальной защите инвалидов Отечественной войны в Абхазии и семей погибших» и 2) Закон Республики Абхазия от 24 июля 2014 г №3542-с-V «О пенсионном обеспечении инвалидов, семей погибших и семей умерших инвалидов Отечественной войны народа Абхазии 1992-93 гг.», при этом, Закон от 06.09.1993 г. действует в части, не противоречащей Закону от 24 июля 2014 г., а статьи, регулирующие выплату пенсий данной категории, утратили силу; однако ни в законопроекте, ни в Пояснительной записке нет какой-либо информации о том, почему одна и та же категория указана со ссылкой на два разных Закона.

За счет межбюджетного трансферта в размере 90 480,6 тыс. руб. предполагается осуществить расходы на ежемесячную доплату к пенсии отдельным категориям пенсионеров, не являющихся получателями пенсии иностранного государства, при этом, считаем необходимым отразить в законопроекте расшифровку сумм расходов по каждой категории пенсионеров, подпадающих под доплату.

Необходимо отметить, что по результатам контрольного мероприятия «Проверка полноты формирования и целевого использования средств Государственным внебюджетным фондом – Пенсионным фондом Республики Абхазия за 2015 год» общая сумма пенсий, выплаченных в нарушение Закона Республики Абхазия от 09.08.2006 г. №1444-с-ХII «О статусе депутата Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия», составила 10 179,5 тыс. руб. Так, общая сумма пенсий на 2018 год согласно Приложению №2 к законопроекту пенсионерам, не менее трех лет исполнявшим полномочия депутата Народного Собрания-Парламента Республики Абхазия, прогнозируется в размере 9 727,5 тыс. руб., а в 2017 году вышеуказанная сумма составляла 6 337,5 тыс. руб. При этом Фондом не только не были приняты меры по удержанию из начисляемых пенсий суммы выплат, произведенных с учетом денежного возмещения расходов, связанных с депутатской деятельностью за шесть лет с 2008 года, но и наблюдается тенденция к увеличению суммы выплат по данной категории пенсионеров.

Исполнитель: гл. инспектор информационно-аналитического отдела Дзкуя С.В.