



П. І. Шевчук,
кандидат фізико-математичних наук, доцент,
професор кафедри політичних наук та філософії
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

УДК 338.012.336.02 (477)

ПИТАННЯ ЗБАЛАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

*Проаналізовано стан пенсійної системи України та
запропоновано шляхи її збалансування.*

Ключові слова: бюджет, дефіцит коштів, накопичувальний рівень, пенсійне забезпечення, пенсійна система, страхові внески.

Пенсійне забезпечення завжди було і залишається однією з головних складових системи соціального захисту як у частині запобігання соціальним ризикам, так і за обсягами використовуваних коштів. Воно є підґрунтям та гарантією стабільного розвитку суспільства, оскільки охоплює інтереси як працездатного та працюючого, так і непрацездатного населення. Його слід розглядати не лише як особливий компонент соціальної функції держави, але й разом з тим як сукупність методів та засобів задоволення матеріальних потреб тих верств населення, які відповідно до чинного законодавства мають право на отримання пенсії.

Значний внесок у дослідження питань реформування пенсійної системи здійснили такі вітчизняні вчені, як А. Бахмач, Л. Бойко, В. Грушко, Ю. Гуцалова, Б. Зайчук, Я. Жаліло, О. Коваль, Ю. Конопліна, Е. Лібанова, Л. Момотюк, Б. Надточій та інші.

Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання фінансової розбалансованості пенсійної системи України, пошук шляхів її доцільного реформування.

Метою статті є дослідження нормативно-правових та організаційних аспектів реформування системи пенсійного забезпечення в Україні. Реалізація мети здійснювалась завдяки вирішенню таких завдань: аналіз причин незбалансованості бюджетування програм пенсійного забезпечення; пошук методів бюджетного наповнення органів Пенсійного фонду України (ПФУ) та ефективного функціонування елементів його системи.

Особливістю реформування пенсійного забезпечення в українському форматі, яке було започатковано ще в кінці 90-х років минулого століття [1] та продовжене новаціями Закону України “Про заходи законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” [2], залишається його непослідовність та досить неконкретні в науково-практичному контексті завдання (попри їх загальну правильність та соціальну привабливість), недостатні для того, щоб визначити критерії оцінки результатів самої реформи, таких як достатність, доступність за витратами, стійкість, надійність [3, с. 8]. Не слід забувати, що “реальний успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їхні результати відповідають інтересам і сподіванням широких верств населення, а тому отримують достатню суспільну підтримку” [4].

Основні загрози подальшому позитивному провадженню вітчизняної пенсійної реформи знаходяться у двох основних сферах: соціальній та економічній.



Якщо розглянути перший соціальний блок загроз, то варто розпочати із демографічного навантаження. Згідно зі звітом Європейської комісії співвідношення чисельності пенсіонерів до кількості зайнятого населення в ЄС за період 2010–2050 рр. зростає з 37,0 % до 68,0 % [5], тобто фінансове навантаження на зайнятих осіб збільшиться у 1,75 рази. За цей самий період демографічна ситуація в Україні призведе до збільшення вказаних величин із 68,0 % до 96,0 %, тобто у 2050 році всередньому десять працюючих в Україні будуть утримувати десять вітчизняних пенсіонерів [6, с. 54].

Наступною проблемою є бідність серед літніх людей. Станом на 2012 рік із загальної кількості пенсіонерів (13,7 млн. осіб [7]) майже 3,2 млн. осіб отримували пенсію, нижчу за тисячу гривень, 4,5 млн. осіб — на рівні середньої пенсії та трохи більшої за її середній рівень, 122 тис. осіб отримували пенсії за спеціальними законами. Однак слід зауважити, що при цьому співвідношення пенсії, призначеної як пенсія за віком на загальних засадах, порівняно з пенсіями, визначеними за спеціальними законами, становила, наприклад, як 1 до 18, — за Законом України “Про статус народного депутата України”. І хоча Законом України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” [2] був обмежений максимальний розмір пенсій десятима прожитковими мінімумами, встановленими для осіб, які втратили працездатність, та вищезначені отримувачі спеціальних пенсій не створюють відчутного навантаження на пенсійний бюджет, однак долучення до осіб, які мають особливі заслуги перед державою та суспільством, народних депутатів України, депутатів колишніх Союзу РСР та Української РСР трьох скликань, членів Кабінету Міністрів України, уряду колишньої Української РСР та депутатського корпусу АР Крим, регіональних та місцевих рівнів, які підпадають під дію пп. 5, 7 ст. 1 Закону України “Про пенсії за особливі заслуги перед Україною” [8], напевно, є дискусійним, так як може спричинити суспільне незадоволення через призначення пенсій і надалі за категорійними чи статусними підходами. Наявність значної кількості осіб, які мають право пільгового виходу на пенсію (в тому числі дострокового), також становить непомірне навантаження на пенсійний бюджет.

На тлі економічних негараздів, спрощених низькими доходами більшості пенсіонерів, можливі загострення протестних настроїв у суспільстві. Про це свідчать також результати соціологічних досліджень, оприлюднених на круглому столі “Перспективи модернізації в Україні і тенденції змін соціальної свідомості”, який відбувся у лютому 2013 р. в Інституті соціології НАН України. Так, для пересічних громадян найбільш значущими цінностями (поряд із здоров’ям та сім’єю) є такі поняття, як створення та дотримання в українському суспільстві рівних можливостей для всіх та соціальної рівності [9]. Слід зауважити, що пенсіонери є найчисельнішою частиною протестного електорату в Україні [3].

Такий перебіг подій у соціальній сфері, до якого слід долучити зменшення кількості платників страхових внесків та низький рівень заробітних плат, з яких вони справляються, уже став суттєвим чинником дестабілізації фінансово-економічної сфери, зокрема призвів до збільшення видатків на виплату пенсій. Якщо в державах ЄС очікувалось їх збільшення з 10,2 % ВВП у 2010 р. і лише до 12,3 % ВВП — у 2050 р. [5], то в Україні вже в 2006 р. ці видатки становили 13,4 % номінального ВВП, а починаючи з 2008 року, почали стрімко зростати (табл. 1).

Внаслідок збільшення обсягів видатків на фінансування пенсійних програм та покриття дефіциту коштів на виплату пенсій ПФУ потребує щорічного збільшення дотацій із Державного бюджету України. За період 2008–2011 рр. вони складали від 28,9 % до 29,5 % доходів ПФУ, а максимальне значення цієї величини спостерігалось у 2010 р. (34,9 %), коли з державного бюджету було виділено 64,086 млрд. грн., з них 26,6 млрд. грн. — на покриття дефіциту ПФУ. Для прикладу, завдяки подоланню вказаного дефіциту можна було збільшити видатки на розвиток вітчизняного ЖКГ у більш ніж шість разів, оборону та освіту — втричі,



охорону здоров'я — в півтора раза, а мультиплікативний ефект від спрямування цих коштів на внутрішні інвестиції дав би зростання ВВП у розмірі до 0,8 % [10]. Досить значним є також співвідношення видатків ПФУ до обсягів дохідної частини Державного бюджету України, середнє значення якого за 2006–2012 рр. становить понад 71 %, однак у кризовому 2009 році вони становили навіть 84,5 % (табл. 1).

Динаміка реального дефіциту коштів тимчасових касових розривів бюджету ПФУ, які покривались за рахунок державних дотацій, свідчить про збільшення цього показника над запланованим, зокрема, за період 2009–2012 рр. (табл. 2).

Аналіз зміни коефіцієнта заміщення доходів за період 2004–2012 рр. показав його зростання майже у півтора раза і мав максимальні значення у 2009 р. (47,1 %) та у 2010 р. (50,7 %). Разом з тим номінальний ВВП у поточних цінах за цей самий період зріс лише у 3,1 раза, середня заробітна плата — в 5,7 раза, а середня пенсія — у 7,9 раза. Темпи зростання видатків ПФУ, що фактично є видатками на споживання, перевищують темпи зростання фонду оплати праці, тобто основну базу обчислення страхових внесків, та темпи зростання номінального ВВП (табл. 1, 2). Зазначені порушення принципів економічної залежності видатків споживання від отриманих доходів та внутрішнього валового продукту при формуванні бюджету Пенсійного фонду зумовило значні обсяги його дефіциту та спричинили суттєву зміну структури доходів і видатків.

Цьому сприяли прийняття не цілком правильних управлінських рішень (досить часто популістських та необґрунтованих) зі сторони центральних органів виконавчої влади, невважена фіскальна політика в умовах фінансової кризи, яка була обумовлена додатковим навантаженням на роботодавців за рахунок стягнення податків і зборів раніше визначених законодавством термінів, значні обсяги неповерненого з бюджету податку на додану вартість, реальна зупинка, починаючи з 2008 року, банківського кредитування виробничого сектора національної економіки. Досить часто питання пенсійного забезпечення та функціонування Пенсійного фонду України визначались нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, а не на законодавчому рівні. Для прикладу, Кабінет Міністрів України своєю постановою № 1477 від 2 листопада 2004 р. дозволив Державному казначейству надавати ПФУ на договірних засадах безвідсоткові позики за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на умовах повернення в межах бюджетного року, однак такі фінансові операції щодо цього фонду були передбачені у Бюджетному Кодексі України значно пізніше [11].

Іншими серед численних прикладів незаконодавчого врегулювання питань пенсійного забезпечення слід вважати хоча б Постанову Кабінету Міністрів України “Про деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян” № 530 від 25 травня 2008 р. та розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи” № 1224-р від 14 жовтня 2009 р. Протокольним рішенням Уряду № 48 від 23 липня 2009 р. були порушені п. 6 ст. 19 і п. 6 ст. 20 Закону України “Про Державний бюджет України на 2009 рік” та ч. 2 ст. 52 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, внаслідок чого було відстрочено на три місяці оплату страхових внесків до ПФУ державними вугледобувними підприємствами, що призвело за цей період до недоотримання ним платежів на суму 1,108 млрд. грн.

Для того, щоб запобігти остаточному розбалансуванню вітчизняної пенсійної системи та появи суттєвих заборгованостей з пенсійних виплат, урядовим структурам ще у 2009 році необхідно було у першочерговому порядку вживати термінові заходи з пошуку джерел наповнення ПФУ, зокрема, шляхом посилення контролю за виплатами страхових внесків, ліквідації низки пільг чи їхнього відстрочення, скорочення заборгованостей із виплати заробітної плати, а також ініціювання законодавчих змін щодо оптимізації прибуткової та витратної частини його бюджету. Разом з тим ПФУ пішов шляхом засекречування інформації про стан своєї діяльності. Так, всупереч Указу Президента України 2 травня 2009 р. № 299 “Про заходи



щодо забезпечення інформації з питань соціально-економічної ситуації в Україні” Пенсійний фонд України не надав звіту про виконання свого бюджету за 2009 рік.

Досить значними є управлінські видатки ПФУ. Так, у 2009 р. на їх здійснення було скеровано 1,93 млрд. грн., а в 2012 році вони становили вже 2,25 млрд. грн. Структурно майже 95 відсотків становлять видатки на керівництво та управління органами фонду, решта — створення програмно-технічного забезпечення системи інформаційно-аналітичної підтримки, бланки, посвідчення, інша друкована продукція. Аналіз цих видатків показав, що лише у 2009 році на кожного із пенсіонерів, який отримував пенсію за віком, розподілялось 177 грн., що у 3,3 разів більше показника 2004 року [11].

Реальний стан справ показує, що на сьогодні ПФУ замість перетворення, відповідно до норм Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [12], у самоврядну, самоокупну організацію він трансформується в державний фонд, майже повністю залежний від коштів державного бюджету.

Значним резервом вітчизняної пенсійної системи є запровадження її другого рівня. За прогнозами Міністерства соціальної політики України за п’ять років функціонування цього рівня в Накопичувальному фонді може бути акумульовано більш ніж 27 млрд. грн. [13]. Однак ці завищені дані викликають сумнів, як і “занижена” інформація про те, що при сорокарічному періоді накопичення у тому режимі, що пропонує українське законодавство, пенсія із накопичувальної системи буде становити лише на рівень 15 % коефіцієнта заміщення доходу [3, с. 100]. Не викликає заперечень тільки твердження, що вказана система може стабільно розвиватись за умов економічного зростання, однак у період кризи чи фінансової нестабільності вона буде досить уразливою.

Важливим кроком варто було би вважати збільшення межі пенсійного віку для чоловіків, які працюють в інших галузях національної економіки, як це було зроблено для певних категорій працюючих згідно із Законом [2]. Це підтверджується світовим досвідом, який показав, що збільшення пенсійного віку на два роки та зростання внесків до накопичувальних фондів на 5 % не лише стримують зменшення коефіцієнта заміщення доходів, але й призводять до його зростання [14, с. 88].

Проведений аналіз пенсійного забезпечення свідчить, що воно вимагає подальшого широкомасштабного реформування у правовому, економічному та фінансових аспектах. Разом з тим необхідно знизити патерналістичні настрої в українському суспільстві, тобто члени нашої спільноти повинні усвідомити, що їхні пенсійні перспективи значно залежать від них самих.

Правові аспекти:

— реального запровадження другого (накопичувального) рівня за умов позитивного інвестиційного спрямування та забезпечення більшої зайнятості населення;

— впровадження та подальший розвиток професійних (корпоративних) пенсійних форматів, у першу чергу, для працівників, які були зайняті на роботах з особливо шкідливими умовами праці та інших роботах із шкідливими та важкими умовами праці;

— внесення змін до Податкового кодексу України, які і в подальшому будуть сприяти розвитку малого та середнього бізнесу і призведуть до детінізації заробітної плати, а також вирішення питань, пов’язаних із функціонуванням офшорних зон, де існує можливість ухилення від сплати податку;

— затвердження бюджету ПФУ на законодавчому рівні, а не постановами уряду, запровадження внутрішнього аудиту, що забезпечить контроль за цільовим скеруванням його коштів.

Економічні аспекти:

— посилення відповідальності платників страхових внесків за порушення дисципліни розрахунків з ПФУ;



— зменшення видаткової частини пенсійного бюджету шляхом започаткування ліквідації дострокового виходу на пенсію та упорядкування інших пенсійних пільг.

Фінансові аспекти:

— забезпечення своєчасності та повноти надходжень до ПФУ коштів на виплату пенсій, що фінансуються з місцевих бюджетів;

— оптимізація управлінських видатків ПФУ, які здійснюються за рахунок власних коштів фонду;

— подальший розвиток системи недержавного пенсійного страхування як додаткової форми пенсійного забезпечення.

Безперечно, пенсійна реформа повинна бути скерованою на забезпечення соціальної справедливості, економічної ефективності та довготривалу перспективу для стабільного зростання пенсій, чому буде сприяти збільшення поінформованості населення про її зміст та перебіг, починаючи із часу започаткування реформування.

Список використаних джерел

1. Шевчук, П. І. Соціальна політика [Текст] / П. І. Шевчук. — [2-ге вид., доп.]. — Львів : Світ, 2005. — 400 с.
2. Про заходи щодо законодавчого реформування пенсійної системи : Закон України від 08.07.2011 р. № 3668-IV [Текст] // ВВР. — 2012. — № 12-13. — Ст. 82.
3. Коваль, О. П. Ризики, загрози, пріоритети та наслідки реформування пенсійної системи України: аналітична доповідь [Текст] / О. П. Коваль ; за ред. Я. А. Жаліла. — К. : НІСД, 2012. — 112 с.
4. Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” [Текст] // Урядовий кур’єр. — 2002. — № 100. — 4 червня.
5. Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU 27 (2008–2060) 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060) / European economy 2|2009 [Electronic resource] European Commission. — URL : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.
6. Свенчіцкі, М. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз — 2050 / М. Свенчіцкі, Л. Ткаченко, І. Чапко. — К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. — 72 с. [Електронний ресурс] United Nations Development Programme in Ukraine. — URL : http://www.undp.org.ua/files/ua_60467Demography_Pension_UKR.pdf.
7. Максимальну пенсію в Україні отримує менше тисячі осіб [Електронний ресурс] Телеканал ТВі. — URL : http://tvi.ua/new/2012/11/19/maksimalnu_pensiyu_v_ukraini_otrimue_menshe_tisyachi_osib.
8. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною : Закон України від 01.06.2000 р. № 1767 III [Текст] // ВВР. — 2000. — № 35. — Ст. 289.
9. Особистісні резерви модернізації / круглий стіл “Перспективи модернізації в Україні і тенденції зміни суспільної свідомості” [Електронний ресурс] Інститут соціології НАН України. — URL : http://www.i-soc.kiev.ua/institute/osob_rez_mod.pdf.
10. Молдован, О. В пошуках “тіньових” мільярдів на пенсії / О. Молдован [Електронний ресурс] Економічна правда. — URL : <http://www.epravda.com.ua/publications/2011/04/11/282178>.
11. Про результати аналізу формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України. — К. : РПУ, 2010 [Електронний ресурс] — URL : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727325>.
12. Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1056-IV [Текст] // ВВР. — 2003. — №№ 49–51. — Ст. 376.
13. Горюк, Н. В. Хто буде учасником накопичувальної пенсійної системи [Текст] / Н. В. Горюк // Праця і зарплата. — 2012. — № 2 (774). — С. 2–3.
14. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008 [Electronic resource] European Commission. — URL : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2386&langId=en>.

Надійшла до редакції 04.03.2013

Шевчук П. И. Вопросы сбалансирования бюджета Пенсионного фонда Украины

Проведен анализ состояния пенсионной системы Украины и предложены пути ее сбалансирования.

Ключевые слова: бюджет, дефицит средств, накопительный уровень, пенсионное обеспечение, пенсионная система, страховые взносы.

Shevchuk, P. I. The Issue of Balancing of Budget of Pension Fund of Ukraine

The state of pension system in Ukraine is analyzed and the ways of its balancing are offered.

Keywords: budget, deficit of costs, savings rate, pensions, pension system, insurance contributions.

Таблиця 1

Динаміка співвідношення частин бюджету Пенсійного фонду України до дохідної частини держбюджету,

ВВП та державних дотацій на покриття дефіциту коптів ПФУ за період 2006–2013 років*

Параметри	Роки										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**			
Співвідношення видатків ПФУ до доходів держбюджету, %	59,6	73,3	75,6	84,5	75,1	69,3	61,1	69,7			
Співвідношення державних дотацій до доходів ПФУ, %	13,4	24,5	28,9	32,7	34,9	29,5	22,8	26,7			
Співвідношення видатків ПФУ до ВВП, %	13,4	14,1	15,8	15,8	17,5	16,0	16,3	17,3			
Середня заробітна плата, грн.	1047,47	1351,0	1806,0	1906,0	2176,0	2934,17	3377,0	-			
Середня пенсія, грн.	406,8	478,4	751,4	898,4	1103,6	1205,4	1438,0	-			
Коефіцієнт заміщення доходу, %	38,8	35,4	41,6	47,1	50,7	41,1	42,6	-			

Примітки:

* — складено автором на основі даних Державної служби статистики України;

** — планові показники параметрів 2013 року.





Таблиця 2

**Динаміка номінального ВВП, фонду оплати праці, доходів та витратів
Пенсійного фонду України за 2006–2013 років***

Роки Параметри	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**
Номінальний ВВП, млрд. грн.	554,153	720,731	949,864	1046,500	1095,000	1316,600	1400,000	1450,000
Фонд оплати праці, млрд. грн.	162,846	220,340	290,327	311,000	459,153	521,066	—	482,300
Доходи ПФУ, млрд. грн.	72,197	101,380	143,488	148,373	183,565	197,554	215,640	230,300
Власні надходження ПФУ, млрд. грн.	54,293	75,532	101,950	99,782	119,343	139,056	163,635	168,600
Кошти Держбюджету на покриття дефіциту ПФУ, млрд. грн.	9,737	24,884	41,423	48,539	64,086	58,317	49,170	61,500
Витрати ПФУ, млрд. грн.	74,008	101,900	150,349	165,685	191,470	210,714	228,764	252,100
Дефіцит коштів ПФУ, млрд. грн.	1,811	0,52	6,8	30,0	34,4	30,1	16,4	21,8***
				14,0***	26,595***	17,7***	9,7**	

Примітки:

* — складено автором на основі даних Державної служби статистики України;

** — планові показники параметрів 2013 року;

*** — заплановані річні рівні дефіциту бюджету ПФУ.