

Марія ШАВАРИНА

ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

Розглянуто проблеми використання коштів бюджету Пенсійного фонду України з урахуванням досвіду реформування пенсійної системи. Обґрунтовано шляхи подальшого вдосконалення пенсійної системи держави.

Державне пенсійне страхування є важливим елементом системи соціального захисту населення. В сучасних умовах воно набуває особливого значення, зважаючи на складну демографічну ситуацію, недостатньо ефективні трансформаційні процеси, нестачу державних фінансових ресурсів та їх нерациональний перерозподіл. Пенсійна реформа, запроваджена в нашій державі у 2004 р., не відзначається комплексним системним підходом до створення нового ефективного механізму матеріального забезпечення пенсіонерів з урахуванням вітчизняних реалій. Проблеми державного пенсійного страхування пов'язують з його недостатньою дохідною базою та дефіцитом бюджету Пенсійного фонду.

В економічній літературі багато публікацій присвячено проблемам формування доходів бюджету Пенсійного фонду України, адмініструванню єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, запровадженню накопичувального рівня пенсійної системи. Зокрема, питання пенсійного страхування висвітлені в працях Б. Зайчука, Б. Надточія, М. Ріппи, А. Сидорчука, А. Ткаченко, А. Федоренка, Н. Шаманської тощо. Однак на сьогодні неможливо швидко і в значному обсязі

збільшити фінансові ресурси державного пенсійного страхування, тому доцільно розробити та запровадити низку заходів щодо покращення механізму використання коштів бюджету Пенсійного фонду України.

Видатки бюджету Пенсійного фонду України за економічним змістом визначають як сукупність економічних відносин, що виникають між спеціальним органом державної виконавчої влади та громадянами держави, які відповідно до чинного законодавства мають право на одержання пенсійних виплат. Обсяг видатків бюджету Пенсійного фонду характеризується стійкою тенденцією до зростання як абсолютної величини, так і відносно валового внутрішнього продукту.

Як видно з даних табл. 1, видатки бюджету Пенсійного фонду України на 2012 р. визначені в обсязі 219703,8 млн. грн., з них 80,4% – це видатки за рахунок власних надходжень. На другому місці видатки за рахунок коштів державного бюджету (19,3%). Незначними є надходження з інших державних соціальних страхових фондів на виплати за окремими пенсійними програмами. В загальному обсязі видатки бюджету Пенсійного фонду з року в рік зростають, що пов'язано як з соціальною політикою

Таблиця 1

Обсяг видатків бюджету Пенсійного фонду України на 2012 р.*

Види видатків	Сума, млн. грн.	Питома вага, %
Видатки за рахунок власних надходжень	176631,5	80,4
у т.ч. на пенсійне забезпечення згідно з базовим законом	163940,7	74,62
інші види пенсійного забезпечення	10310,0	4,7
керівництво та управління пенсійним забезпеченням	2250,8	1,01
виготовлення свідоцтв і бланків	35,8	0,02
створення програмно-технічного забезпечення	82,3	0,04
створення АС НФ державного пенсійного страхування	10,5	0,01
За рахунок коштів Державного бюджету	42437,7	19,3
За рахунок ФСС ВБ	154,8	0,07
За рахунок ФСС НВВ	479,8	0,23
Усього видатків	219703,8	100,0
Залишок коштів на кінець року	2199,7	

* Складено на основі [4].

Таблиця 2

Динаміка видатків бюджету Пенсійного фонду України у 2008–2012 рр.*

(млрд. грн.)

Роки	Видатки, всього	Видатки за рахунок власних доходів	Видатки за рахунок державного бюджету
2008	153,9	117,1	33,0
2009	165,7	132,1	33,4
2010	192,3	156,8	35,0
2011	209,0	172,5	36,0
2012	219,7	176,6	42,4

* Складено на основі [4].

щодо покращення матеріального забезпечення пенсіонерів, так і з інфляцією, яка негативно впливає на доходи громадян.

Як свідчать дані табл. 2, абсолютні розміри видатків бюджету Пенсійного фонду за рахунок власних доходів і коштів Державного бюджету України становлять основну частину загального обсягу видатків.

Важливими факторами, які впливають на збалансованість бюджету Пенсійного фонду, є кількість працюючого населення (як потенційних платників єдиного внеску) та кількість пенсіонерів. Ці фактори пов'язані

значною мірою із сучасною демографічною ситуацією, яка має світові масштаби.

Станом на 01.01.2012 р. в Україні налічувалося близько 14,0 млн. пенсіонерів, що складало майже 30% усього населення країни. При цьому чисельність людей працездатного віку становила 19 млн. чол., а реально зайнятих було менше 15 млн. чол. Таким чином, співвідношення кількості пенсіонерів та зайнятого населення складає 1:1,1, а з урахуванням прихованого безробіття та невиплат заробітної плати це співвідношення реально наближається до 1:1.

За прогнозними розрахунками, починаючи приблизно з 2015 р., чисельність пенсіонерів почне зростати за рахунок людей, які народились у період так званого демографічного буму 1950-60-х рр. При цьому внаслідок зниження народжуваності, яка спостерігається з початку 1990-х рр., одночасно буде зменшуватись і кількість працездатного населення. Таким чином, вже після 2030 р. чисельність пенсіонерів може перевищити кількість зайнятого населення, що зробить проблематичним забезпечення достатнього рівня пенсій в солідарній системі. Тому, насамперед, потрібно переглянути та вдосконалити порядок нарахування трудових пенсій у розрізі окремих пенсійних програм.

Пенсійна реформа мала стати основою соціального захисту пенсіонерів, частка яких нині становить 30% населення країни, але вона реалізована частково. Задекларовані зміни, які повинні були гарантувати громадянам України пенсії у розмірах, адекватних їх трудовому вкладу, забезпечувати збалансованість економічних і соціальних інтересів у державі, суттєво підвищити рівень доходів осіб пенсійного віку, посилити стимули до праці та зростання заробітної плати, не дали прогнозованих результатів.

Основним недоліком реформи є те, що запровадження трирівневої пенсійної системи не було узгоджено з рівнем економічного розвитку нашої держави, яка тільки розпочинає формувати ринкову економіку з відповідними фінансовими інституціями. Підвищення мінімального розміру пенсії до прожиткового мінімуму без визначення джерел фінансування, не збалансоване зі зростанням середньої заробітної плати та фінансовими можливостями Пенсійного фонду України, призвело до фінансової кризи пенсійної системи. Починаючи з 2005 р., спостерігався стійкий дефіцит бюджету Пенсійного фонду, який покривався за рахунок

коштів Державного бюджету України. Видатки бюджету фонду зростали більш швидкими темпами, аніж його доходи.

Пенсійні виплати становили 18,0% валового внутрішнього продукту в 2011 р., для їх здійснення було спрямовано майже 30% видатків державного бюджету. За діючим нині законодавством в Україні зберігається низький серед розвинених країн світу пенсійний вік для чоловіків та жінок, при цьому спостерігається істотне відставання нашої країни як від європейських країн, так і від країн СНД за показником середньої тривалості життя. Підвищення розміру мінімальної пенсії до рівня прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб призвело до вирівнювання трудових пенсій багатьох пенсіонерів, що значною мірою вплинуло на трудову мотивацію працюючих і викликало невдоволення серед осіб похилого віку.

У солідарній пенсійній системі реформування звелось до корегування формули обчислення пенсій, яка є недосконалою, оскільки у багатьох випадках розмір мінімальної пенсії є вищим за зароблену. Пенсійна система й надалі функціонує в режимі "ручного" керування, страхові засади підмінені підвищенням пенсій за категоріальними ознаками, що призвело до посилення залежності пенсійної системи від Державного бюджету України. Окрім цього, розмір трудової пенсії поставлено в пряму залежність від середньої заробітної плати в галузях національної економіки, а не від індивідуальної заробітної плати.

В процесі пенсійної реформи не було відновлено принцип соціальної справедливості та забезпечено диференціацію розмірів пенсій. Перерахунок наявних пенсій за новою формулою не дав очікуваного ефекту. Внаслідок урядових рішень у вересні 2004 р. понад 11 млн. пенсіонерів (більше 83% загальної кількості) стали отримувати однакову виплату на рівні прожиткового

мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Після внесених змін до пенсійного законодавства у грудні 2004 р. та поправок до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” мінімальну пенсію отримували вже понад 12 млн. пенсіонерів (хоч певна диференціація між ними зберігалася за рахунок надбавок та доплат). З огляду на це, Міністерство соціальної політики України прийняло рішення щодо проведення нового перерахунку пенсій із використанням більш високих коефіцієнтів. З 01.01.2008 р. при розрахунку страхового стажу враховувався коефіцієнт 1,2, а з 01.10.2008 р. – 1,35. Однак навіть із використанням зазначеного коефіцієнта рівень трудової пенсії щодо скорегованої заробітної плати становить для чоловіків 47,25%, а для жінок – 40,50%.

Вирішити проблему “зрівнялівки” в межах тільки солідарної пенсійної системи неможливо, оскільки надходження єдиного соціального внеску від працюючих об’єднуються й розподіляються між наявними пенсіонерами. При цьому не уникнути усереднення показників як у часі (впродовж року чи трудового періоду), так і у просторі (за сукупністю працюючих чи пенсіонерів). Зокрема, формула обчислення пенсії згідно з пенсійним законодавством передбачає використання середньої заробітної плати (доходу), з якої сплачено єдиний соціальний внесок. З одного боку, це дає змогу тісніше пов’язати розміри пенсій із надходженням внеску. Але, з іншого – ставить конкретного громадянина в залежність від загальної ситуації з доходами та сплатою єдиного соціального внеску. У вигідному становищі перебувають саме ті категорії працюючих, які сплачують мінімальний внесок, маючи достатній трудовий стаж до 2000 р.

Існує ще одне порушення принципу соціальної справедливості у вітчизняній

пенсійній системі: невиправдана, необґрунтована диференціація в розмірах призначених пенсій. Чинне пенсійне законодавство створює нерівні умови для різних категорій населення. Зокрема, встановлений страховий стаж для жінок призводить до відповідного скорочення розміру пенсії. Ця проблема поглиблюється тим, що заробітна плата жінок у середньому майже на третину нижча, отже розмір їх пенсій завжди буде меншим, ніж у чоловіків. Після набуття чинності Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” різниця між розміром пенсій жінок і чоловіків помітно зросла. Після підвищення мінімального розміру пенсій за віком до прожиткового мінімуму ця різниця знову скоротилася до 15%. Водночас виникли підстави говорити й про дискримінацію чоловіків: розмір їхньої середньої заробітної плати істотно вищий, а під час призначення пенсії ця різниця нівелюється.

Ще одним фактором нерівності пенсіонерів є пенсії, встановлені спеціальними законами для представників окремих професій і посад (військовослужбовців, державних службовців, науковців та ін.). Хоча їхня чисельність не така велика (близько 3% загальної кількості пенсіонерів), однак це негативно впливає на розвиток пенсійного страхування. Такі пенсії призначаються як відсоток заробітної плати на відповідній посаді (залежно від стажу роботи), завдяки чому їхній розмір значно вищий і зростає швидше, ніж у пенсій, призначених на загальних підставах. Варто зазначити, що підвищений розмір забезпечується за рахунок коштів Державного бюджету України, а не лише сплатою вищої ставки єдиного соціального внеску. Тим більше, що заробітна плата на цих посадах вища за середню.

В процесі реформування пенсійної системи відбулося збільшення різниці в

розмірах новопризначених і призначених раніше пенсійних виплат. З одного боку, нові покоління пенсіонерів підпадають під більш жорсткий контроль за сплатою єдиного соціального внеску. З іншого – для обчислення їхніх пенсій будуть використовуватися значно вищі показники середньої заробітної плати в економіці, оскільки має місце випереджальне зростання заробітної плати порівняно з усіма іншими макроекономічними показниками.

Для захисту від знецінення раніше призначених пенсій Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачено проведення їх індексації. Однак після змін, внесених під час перегляду Державного бюджету України на 2005 р., ці положення фактично втратили свою актуальність. Зокрема, спеціальна індексація на зростання споживчих цін малоімовірна, оскільки прожитковий мінімум, від якого безпосередньо залежить розмір пенсії, встановлюється під час прийняття державного бюджету на наступний рік і його підвищення вже враховує очікуваний індекс інфляції. Отже, індексація пенсій можлива лише в тій частині, наскільки фактичний річний індекс споживчих цін перевищив прогнозований. Індексація розміру пенсій на коефіцієнт, не менший 20% зростання середньої заробітної плати в економіці, також малоімовірна, оскільки в разі, коли зростання пенсійних виплат за минулий рік перевищило цей коефіцієнт, підвищення пенсій не проводиться. У зв’язку з тим, що коефіцієнт підвищення визначається як відсоток від приросту номінальної, а не реальної заробітної плати і пенсія щороку зростатиме відповідно до індексу споживчих цін (через підвищення прожиткового мінімуму), навряд чи можливо, щоб він перевищив інфляцію. Тож призначені раніше пенсії надалі зростатимуть лише відповідно до індексу споживчих цін

і їх зв’язок із сучасним рівнем оплати праці поступово втрачатиметься, що позначиться на рівні життя їх одержувачів та може бути причиною соціальної напруженості.

Отже, реформа в солідарній пенсійній системі не дала задекларованих результатів, не було досягнуто поставленої мети. Варто вказати і на об’єктивні моменти, які стримують реалізацію окремих положень реформи. Так, за прогнозом, розробленим Інститутом демографії та соціальних досліджень НАН України, до 2055 р. чисельність населення нашої країни зменшиться, за оптимістичним варіантом, на третину, за песимістичним – удвічі. Чисельність населення скорочуватиметься, незважаючи на зростання народжуваності та тривалості життя, причому в структурі населення зменшуватиметься саме частка осіб працездатного віку. Поступове підвищення пенсійного віку жінок дасть можливість стримати зростання навантаження на працездатне населення лише до 2015 року, а далі воно продовжуватиме збільшуватися. Доцільне буде подальше підвищення пенсійного віку для всього населення, але це варто зробити поступово. Встановлення вищої межі можливе, починаючи з покоління, яке на сьогодні тільки вступає у працездатний період життя, або іншої вікової групи, якій ще не скоро виходити на пенсію.

Існують проблеми і в законодавчому забезпеченні функціонування державного пенсійного страхування. Стримується введення обов’язкової накопичувальної системи пенсійного страхування, а також пільгового забезпечення громадян, які працюють у шкідливих чи інших особливих умовах, через недержавні корпоративні та професійні пенсійні фонди.

Важливе значення має адаптація вітчизняного пенсійного законодавства до європейських стандартів. Це пов’язано не тільки з прагненням України вступити до

ЄС, а й з необхідністю вирішення питань пенсійного страхування наших співвітчизників, які працюють за межами країни. В цій ситуації важливими є скоординовані кроки органів влади. В процесі подальшого реформування пенсійної системи необхідно забезпечити досягнення таких цілей:

- визначити межу пенсійного забезпечення громадян в старості на рівні 60–70% раніше одержуваного заробітку за рахунок виплат із солідарної та обов'язкової накопичувальної систем, а також можливості одержання додаткової пенсійної виплати з добровільної накопичувальної системи;
- встановити пряму залежність розмірів пенсій від розміру сплаченого єдиного соціального внеску і тривалості періоду його сплати на основі персоніфікованого обліку і зменшити вплив середньої заробітної плати в галузях національної економіки;
- забезпечити витрату коштів Пенсійного фонду винятково для здійснення виплат, права на які прямо пов'язані з фактичною сплатою єдиного соціального внеску;
- створити можливість для фінансування пенсій, що призначаються на пільгових умовах і в підвищених розмірах, через недержавну систему пенсійного забезпечення;
- забезпечити адаптацію і гнучкість пенсійної системи стосовно існуючих соціально-економічних умов та реалізацію принципів соціального партнерства, прогнозованості і гласності.

На нашу думку, необхідно впровадити такі заходи з метою покращення забезпечення пенсіонерів:

- переглянути основні положення пенсійної реформи і перенести основну вагу забезпечення пенсіонерів на солідарну систему, враховуючи соціально-еконо-

мічну ситуацію, що склалася в Україні, а саме: низький рівень заробітної плати як бази для нарахування єдиного внеску, нестачу державних фінансових ресурсів для фінансування соціальних програм;

- уніфікувати методику розрахунку тривалих пенсій, з метою встановлення достовірної та реальної залежності між розміром пенсії по віку та заробітною платою й страховим стажем. При цьому мінімальна пенсія повинна залишитися на рівні прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб;
- перенести виплату пенсій по інвалідності та у разі втрати годувальника на фінансування з Державного бюджету України у зв'язку з тим, що пенсія нараховується до досягнення особою пенсійного віку, тобто кошти у формі єдиного соціального внеску не поступають, а виплати здійснюються за рахунок перерозподілу внеску інших застрахованих осіб;
- поступово підвищувати вік виходу на пенсію для чоловіків і жінок до 65 років, здійснюючи це для тих громадян, які тільки розпочинають свою трудову діяльність, що повинно сприяти забезпеченню фінансової стабільності Пенсійного фонду та забезпечити додаткове надходження коштів, що буде відповідати умовам забезпечення пенсіонерів у зарубіжних країнах;
- скоротити виплати пільгових пенсій за рахунок бюджету Пенсійного фонду та здійснювати виплату таких пенсій із професійних і корпоративних пенсійних фондів;
- провести монетизацію пільг для пенсіонерів та трансформувати їх у грошові доплати до пенсії, що покращить їх соціальний захист.

Підсумовуючи, слід зазначити, що подальше реформування державного пен-

сійного страхування необхідно проводити в напрямку більшої адаптації до реальних соціально-економічних умов розвитку країни, з урахуванням національних особливостей та наявного вітчизняного досвіду і, основне, – проводити пенсійну реформу в інтересах громадян.

Література

1. Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” № 1058-IV від 09.07.2003р. // Податки та бухгалтерський облік. – 2003. – № 70.
2. Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” № 2464-VI від 08.07.2011р. // Податки та бухгалтерський облік. – 2003. – № 75.
3. Закон України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” №3668-VI від 8 липня 2011 року. // Все про бухгалтерський облік. – 2011. – Спеціальний випуск.
4. Офіційний сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/index>.