

Оксана ТУЛАЙ,
Оксана КОБИЛЬНИК

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Розглянуто теоретико-практичні аспекти діяльності Пенсійного фонду України та розкрито його особливості. Визначено основні проблеми, які перешкоджають його розвитку та показано можливі шляхи їх вирішення в сучасних умовах.

Пенсійний фонд України – це один із тих інститутів держави, основною функцією якого є здійснення соціального забезпечення громадян. Отож, від ефективності його діяльності залежить якою мірою держава може виконувати свої завдання у соціальній сфері.

У колі зору провідних учених і науковців проблеми ефективного функціонування механізму пенсійного забезпечення й обґрунтування напрямків розвитку діяльності Пенсійного фонду України (ПФУ) займають одне із важливих місць. Зазначені питання досліджують такі науковці, як Н. Бородіна, Н. Внукова, В. Войтенко, О. Женчак, О. Кириленко, А. Колодій, І. Макалюк, О. Макаренко, Х. Махмудов, М. Папієв, М. Ріппа, Л. Ткаченко, В. Толуб'як, А. Федоренко, М. Шаварина, Н. Шаманська, О. Шпильовий, С. Юрій, Н. Ярошевич та ін. Водночас досі залишаються невирішеними теоретичні і практичні проблеми, пов'язані із функціонуванням механізму загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; недостатньо розкрито виняткове значення Пенсійного фонду України як інституту соціального захисту населення; подальшого дослідження потребують питання впровадження накопи-

чувальної системи та розвиток недержавного пенсійного забезпечення.

Метою статті є оцінка організаційно-економічного механізму функціонування Пенсійного фонду України й обґрунтування напрямів його удосконалення в умовах створення ефективної системи соціального захисту населення.

Пенсійному фонду належить основне місце у функціонуванні солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Основним джерелом доходів бюджету ПФУ є єдиний соціальний внесок. Пенсійний фонд здійснює адміністрування даного платежу і веде Державний реєстр загальнообов'язкового державного страхування, який складається з реєстру застрахованих осіб та реєстру страхувальників.

Крім адміністрування єдиного соціального внеску, Пенсійний фонд нагромаджує суми перерахованого соціального внеску на відповідному рахунку, а потім ці суми розподіляються в авторизованому режимі Державною казначейською службою. Наступного дня кошти надходять до централізованих рахунків фондів. З рахунків, відкритих в органах Державної казначейської служби, можливо здійснити тільки операції щодо пе-

перерахування страхових коштів на рахунки фондів відповідно до визначених законом пропорцій та повернення помилково сплачених сум єдиного внеску та штрафів. Тим самим виключається можливість втручання ПФУ в розподіл сум єдиного внеску.

З покладенням функції адміністрування єдиного соціального внеску на Пенсійний фонд, можна назвати наступні переваги: а) більш раціональне використання коштів соціального страхування за рахунок уникнення дублювання страховими фондами функцій, пов'язаних із формуванням страхових коштів; б) повна прозорість фінансових потоків для суб'єктів системи загальнообов'язкового державного соціального страхування; в) можливість застрахованим особам у будь-який час отримувати інформацію про сплату за них страхових внесків роботодавцем; г) переорієнтація діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування на роботу із застрахованими особами та на профілактичні заходи [1, 126].

Пенсійний фонд здійснює контроль за надходженням і використанням коштів солідарної системи шляхом перевірок повноти і своєчасності сплати страхових внесків до солідарної системи, перерахування або зарахування коштів на банківські рахунки та перерахування коштів за платіжними документами органів ПФУ. На етапі використання коштів Пенсійного фонду перевіряють правильність призначення і виплати пенсій, своєчасність виплати і доставки пенсій, у тому числі зарахування сум пенсій на банківські рахунки пенсіонерів, цільове використання коштів, своєчасність повернення на рахунки сум коштів, не використаних для пенсійних виплат тощо.

Фінансовий контроль з боку контрольних підрозділів ПФУ має каральний і виховний характер, але не має превентивного характеру щодо попередження порушень

бюджетної дисципліни та запобігання зловживань у сфері пенсійного страхування. Відповідальність за повноту і своєчасність сплати штрафних санкцій несуть керівники підприємств, установ, організацій та громадяни – платники збору. Відповідальність за заниження сум зобов'язань перед Пенсійним фондом, що передбачена законодавчими актами, умовно поділяють на фінансову, адміністративну та кримінальну [2].

Таким чином, ПФУ виконує дві основні функції: соціальну й економічну. Саме це вирізняє його серед інших органів, які функціонують у сфері пенсійного забезпечення. Економічна функція проявляється у формуванні бюджету, який у подальшому використовується для виплат застрахованим особам. Одним із основних пріоритетів, передбачених стратегією розвитку пенсійної системи, визначено завдання щодо досягнення збалансованості бюджету Пенсійного фонду [3]. Цей процес упродовж усього періоду пенсійного реформування просувається повільно, оскільки існує дефіцит фінансових ресурсів (рис. 1).

Аналізуючи доходи ПФУ, спостерігаємо поступове їх збільшення протягом 2009–2012 рр. Якщо у 2009 р. їх надійшло на рахунки Пенсійного фонду в розмірі 148,42 млрд. грн., то у 2011 р. ця сума збільшилася на 49,13 млрд. грн. (або на 33%). Зазначена тенденція пояснюється збільшенням власних доходів ПФУ на 39,23 млрд. грн. Протягом аналізованого періоду відбувалося зменшення надходжень коштів із державного бюджету.

Бюджет Пенсійного фонду, затверджений на 2012 р., передбачає збільшення сум власних надходжень на 22,5 млрд. грн., а також зменшення фінансування з державного бюджету на 10,5 млрд. грн. порівняно з попереднім роком, таким чином питома вага коштів держбюджету у 2012 р. складе 22,54%.

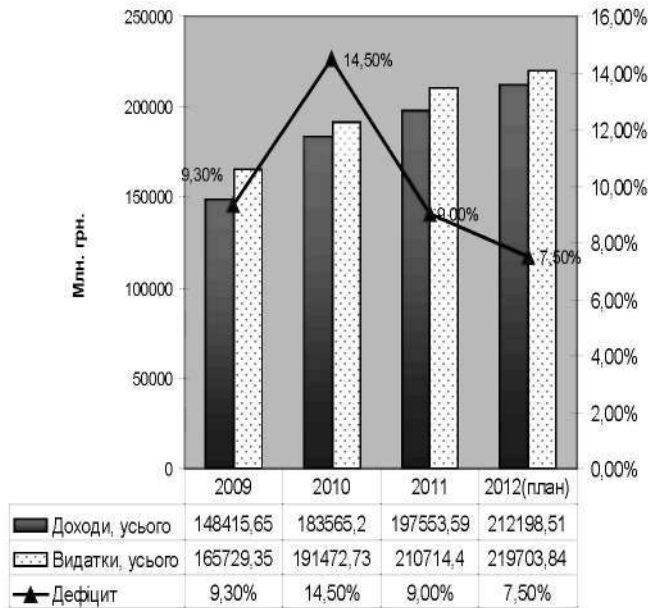


Рис. 1. Динаміка показників діяльності Пенсійного фонду України*

* Складено авторами на основі даних Пенсійного фонду України.

Як бачимо, у бюджеті ПФУ частка коштів Державного бюджету України досить значна. Це є негативним фактом, оскільки перешкоджає йому бути самоврядною неприбутковою організацією – страховим фондом. Крім того, використання державних коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України поглиблює проблеми самого державного бюджету, вирішення яких стає можливим лише шляхом збільшення податкового тиску.

Та все ж, основою доходів ПФУ є власні надходження, а з 2011 р. серед них – єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Надходження від єдиного внеску займають вагомую частину доходів ПФУ як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Аналізуючи структуру доходів Управління ПФУ в Тернопільському районі Тернопільської області, спостерігаємо позитивну тенденцію збільшення власних доходів (рис. 2).

Протягом 2009–2012 рр. сума надходжень з Державного бюджету України була неоднорідною (рис. 3). У 2010 р. відбулося збільшення обсягів цих коштів на 10,4%, а вже у 2011–2012 рр. спостерігається зворотна тенденція.

На фоні збільшення доходів поступово зростають видатки бюджету ПФУ – з 165729,4 тис. грн. у 2009 р. до запланованих 219703,8 тис. грн. у 2012 р., тобто приблизно в 1,3 рази (рис. 1). Із загальної суми видатків найбільшу частку у бюджеті Пенсійного фонду займають видатки на пенсійне забезпечення осіб, пенсія яким призначена відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” – це 76,6% (161358,4 млн. грн.), у бюджеті Управління ПФУ в Тернопільському районі – це 85,9% (169,06 млн. грн.).

Зростання видаткової частини пояснюється збільшенням загальної кількості пенсії

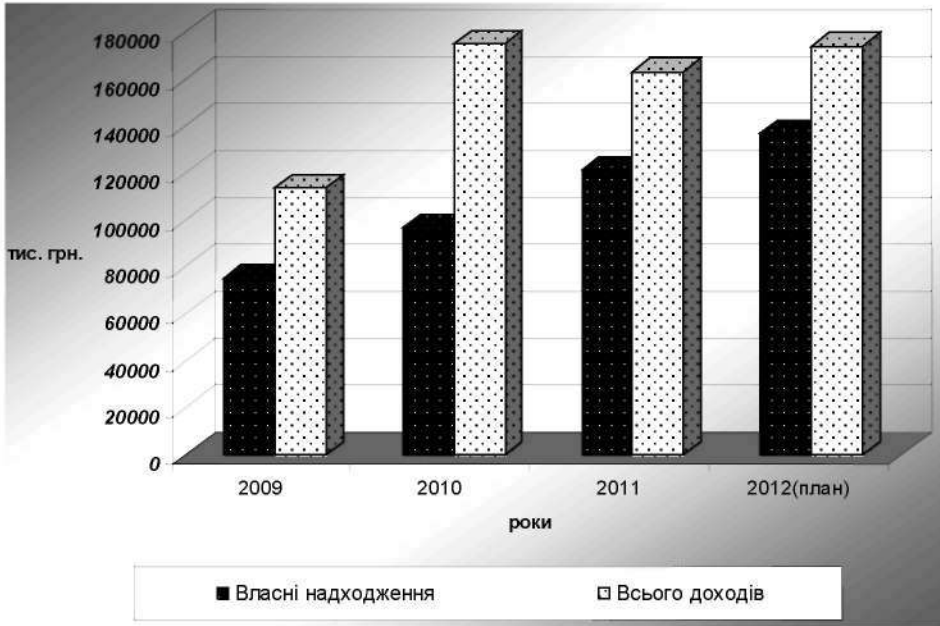


Рис. 2. Динаміка власних доходів Управління ПФУ в Тернопільському районі*

* Складено авторами на основі даних Управління Пенсійного фонду України в Тернопільському районі.

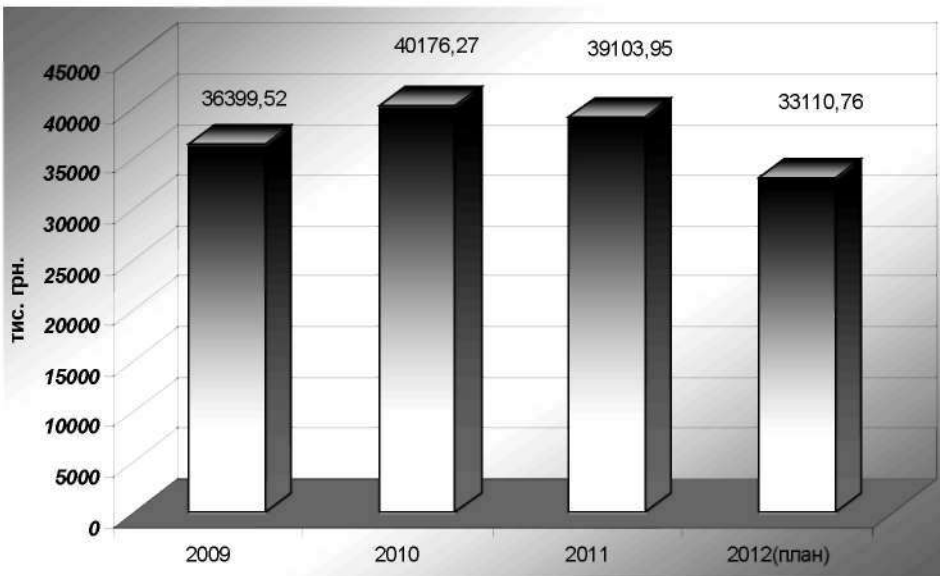


Рис. 3. Динаміка надходжень із Державного бюджету України до Управління ПФУ в Тернопільському районі*

* Складено авторами на основі даних Управління Пенсійного фонду України в Тернопільському районі.

онерів і зростанням середнього розміру пенсій. Так, протягом 2008–2011 рр. чисельність пенсіонерів у Тернопільському районі зростає з 15632 осіб у 2008 р. до 16219 у 2011 р., тобто на 587 осіб. У загальній чисельності пенсіонерів найбільшу частку становлять пенсіонери, які отримують пенсії за віком. Ця категорія пенсіонерів стабільно протягом останніх чотирьох років складає 82% від загальної чисельності. Інші категорії пенсіонерів становлять значно меншу частку – від 1,1% (за вислугу років) до 10,9% (по інвалідності).

Крім зростання чисельності пенсіонерів, на збільшення видатків Управління ПФУ в Тернопільському районі вплинуло постійне зростання середнього розміру пенсій. Якщо станом на 01.01.2009 р. цей показник становив 708,88 грн., то станом на 01.01.2012 р. – 1008,89 грн., а це майже на 30% більше (рис. 4).

Виплата пенсій і допомог здійснюється через відділення зв'язку та через банківські

установи. Для цього між Управлінням ПФУ в Тернопільському районі та вищезгаданими установами укладаються договори, у яких зазначаються усі умови здійснення перерахунків коштів, виплати пенсій та відповідальність сторін. Так, станом на 01.01.2012 р. із загальної кількості пенсіонерів, що перебувають на обліку (16132 особи), через поштове відділення отримують пенсії 13105 осіб на суму 155242,07 тис. грн. Послугами установ банків користуються 2962 особи, які станом на 01.01.2012 р. отримали пенсії та допомоги на суму 37010,62 тис. грн. Таким чином, співвідношення виплати пенсій через пошту та банки становить 4:1.

Управління ПФУ в Тернопільському районі покриває витрати на доставку пенсій за рахунок власних надходжень. Дана категорія витрат має тенденцію до збільшення. Якщо у 2008 р. було витрачено 1679,75 тис. грн., то у 2011 р. ця сума збільшилася до 2393,03 тис. грн., тобто майже у 1,5 рази.

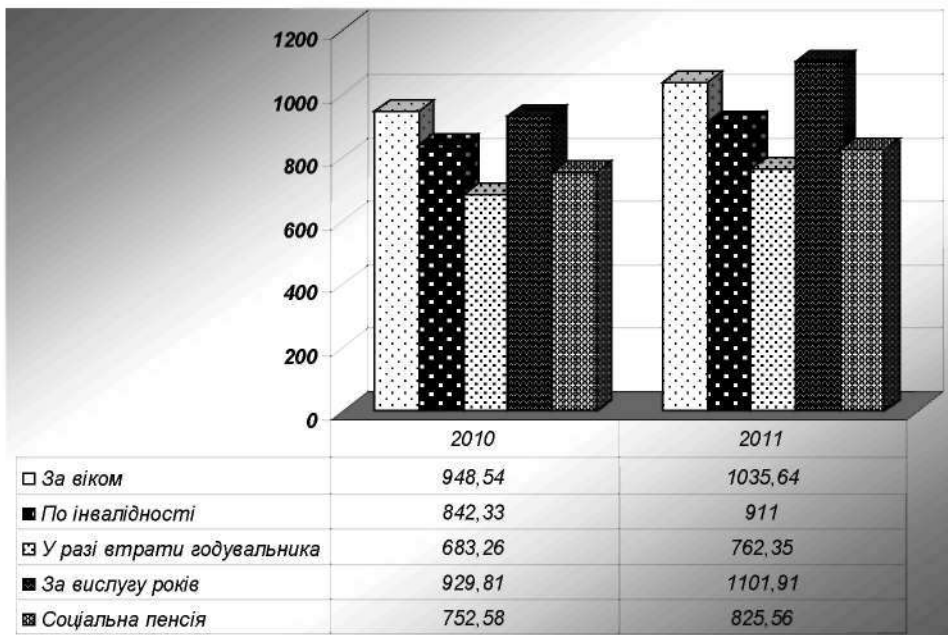


Рис. 4. Динаміка середнього розміру пенсій у Тернопільському районі*

* Складено авторами на основі даних Управління Пенсійного фонду України в Тернопільському районі.

Враховуючи те, що виплата пенсій через банківські установи для Пенсійного фонду проводиться безоплатно, Фонд спрямовує свою діяльність на залучення пенсіонерів для одержання пенсій через банківські установи. Переведення пенсій на поточні рахунки одержувачів в установи банків значною мірою сприяє скороченню терміну обігу коштів на виплату пенсій та грошової допомоги, спрощує контроль за їх рухом, забезпечує цільове використання коштів, а головне – зменшує витрати Пенсійного фонду України в зв'язку з безкоштовним обслуговуванням. Вивільнені кошти є джерелом забезпечення підвищених розмірів пенсійних виплат.

Контроль за надходженням і використанням коштів солідарної системи здійснюють шляхом перевірок повноти і своєчасності сплати страхових внесків до солідарної системи, перерахування або зарахування коштів на банківські рахунки органів Пенсійного фонду, перерахування коштів за платіжними документами органів ПФУ. На етапі використання коштів Пенсійного фонду перевіряють правильність призначення і виплати пенсій, своєчасність виплати і доставки пенсій, у тому числі зарахування сум пенсій на банківські рахунки пенсіонерів, цільове використання коштів, своєчасність повернення на рахунки сум, не використаних для пенсійних виплат тощо [2].

Контролюючи органи ПФУ здійснюють планові, позапланові, зустрічні перевірки. Протягом 12 місяців 2011 р. спеціалістами контрольно-ревізійного відділу Управління ПФУ в Тернопільському районі проведено 108 перевірок, з них: 33 планових та 75 позапланових, у тому числі 17 результативних перевірок, на основі яких донараховано 15,3 тис. грн. страхових внесків, з них сплачено 10,04 тис. грн.

На нашу думку, органи Пенсійного фонду доцільно було б залучати до здійснення попереднього контролю на стадії формування

бюджетів підвідомчих фондів, або уповноважити контрольні підрозділи здійснювати крім поточного ще й попередній контроль за формуванням фінансових ресурсів установ та організацій. Для встановлення дієвого контролю за всіма напрямками витрачання бюджетних коштів від витрат на утримання установ і організацій до їх витрачання на соціальне забезпечення, необхідна єдина інформаційна база з доступом до локальних і глобальних мереж передачі інформації. Вирішення цих та інших проблем повинно спиратися на комплексну законодавчу базу, яка має охоплювати усі питання, пов'язані зі здійсненням контролю за надходженням та використанням коштів ПФУ.

Пенсійний фонд України функціонує як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України. Тобто соціальне страхування громадян майже повністю перебуває під опікою держави. Спроба зміни статусу Пенсійного фонду з центрального органу виконавчої влади на самоврядну неприбуткову організацію, тобто страховий фонд, була зроблена при прийнятті Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Але вже законами "Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та внесення змін до деяких законодавчих актів України" та "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" було змінено і передбачено прийняття окремого закону з цього приводу. Такий стан речей не дозволяє пенсійному забезпеченню в Україні враховувати принципи паритетного управління разом із застрахованими і страхувальниками, воно залишається державним, хоча і здійснюється за фінансової участі роботодавців та працюючих [3].

Перепоною на шляху до перетворення Пенсійного фонду в страховий фонд є існуюча практика включення у видатки фон-

ду соціальної підтримки окремих категорій громадян: разові виплати в розмірі десяти пенсій під час виходу на пенсію вчителів, лікарів та інших пільгових пенсій. Вважаємо, що необхідно звільнити Фонд від такого роду видатків або законодавчо визначити джерела відшкодування виплати зазначених допомог та пенсій.

Фінансовий аспект цієї ситуації доповнюється також організаційним, оскільки на працівників Фонду покладається більше навантаження щодо забезпечення ефективного функціонування бухгалтерського обліку, хоча на бухгалтерські служби в органах ПФУ окрім бухгалтерських обов'язків покладено ще виконання додаткових функцій, зокрема щодо планування та аналізу господарської діяльності, ревізії та контролю тощо. З одного боку, розширення спектру функцій, які виконують бухгалтерії, має позитивні наслідки, оскільки передбачає концентрацію в одному підрозділі всієї фінансово-економічної інформації про діяльність установи, комплексність дій щодо управління нею – від розробки планів, фіксування в обліку фактів і результатів фінансово-господарської діяльності, складання звітності – до аналізу діяльності й контролю за її здійсненням. З іншого боку, додаткове навантаження на працівників бухгалтерії у багатьох випадках призводить до погіршення якості робіт, які вони виконують. Крім того, виконання різних, хоча і споріднених функцій передбачає наявність в облікових працівників, насамперед у керівника підрозділу, ґрунтовних знань і досвіду практичної роботи не тільки в галузі обліку, а й у сферах економіки, планування, фінансування, аналізу та контролю, яких найчастіше у них немає. Вирішення цих проблем дасть можливість персоналу Пенсійного фонду приділяти більшу увагу прямим обов'язкам щодо здійснення пенсійного забезпечення громадян [4].

Законодавство, яким керується як ПФУ, так і пенсійна система загалом, потребує ґрунтовних змін та приведення у відповідність з принципами, передбаченими Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Нормативно-правові акти, що визначають порядок формування і виконання бюджету ПФУ та регулюють систему його фінансової і бухгалтерської звітності, недосконалі, застарілі, що ускладнює здійснення контролю за використанням як бюджетних, так і власних коштів Пенсійного фонду. Крім того, нормативно не врегульований порядок надання ПФУ бюджетних позичок з Єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів [5].

Одним із напрямків до стабілізації фінансового стану ПФУ є погашення і в подальшому попередження заборгованості державного бюджету і державних цільових фондів перед Пенсійним фондом України. Це дасть додаткові можливості забезпечити своєчасне і повне фінансування ним виплат пенсій. Також необхідно скасувати існуючу практику непрямої фінансової підтримки підприємців шляхом прийняття рішень щодо масового списання їхніх боргів перед ПФУ [6].

Досить поширеним є явище безнадійної заборгованості, яке поглиблює фінансові проблеми пенсійної системи. Для залучення додаткових коштів до ПФУ з метою вирішення цих та інших проблем, можна запровадити в обіг пенсійні облігації. Суб'єктами у цьому процесі виступатимуть: Пенсійний фонд України, який випускає в обіг пенсійні облігації і бере на себе (від імені держави) зобов'язання при досягненні пенсійного віку виплачувати визначену суму коштів його пред'явнику (фізичній особі); громадяни, фізичні особи-підприємці, самозайняте населення, які купують пенсійні облігації безпосередньо для себе, а також юридичні особи, які придбавають їх для своїх працівників;

державний ощадний банк або інший державний банк, який надає послуги зі збереження грошових коштів і здійснення виплати доходу пред'явникам пенсійних облігацій за вказівкою ПФУ; органи фінансового контролю. Механізм випуску пенсійних облігацій повинен контролюватися Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

Можна виокремити наступні переваги запровадження в обіг пенсійних облігацій:

- залучення додаткових коштів до ПФУ та забезпечення прозорості пенсійної системи;

- легалізація частини накопичених заощаджень громадян; забезпечення регулювання грошової маси в обігу;

- посилення ролі держави у контролі за пенсійною системою;

- формування інвестиційного капіталу для економіки країни;

- сприяння розвитку фондового ринку в країні;

- утвердження відповідальності особи за свою майбутню пенсію; формування залежності майбутніх виплат із вкладеними коштами; вільний обіг (облігації продаються, даруються, передаються у спадок і при цьому можуть використовуватися тільки на пенсійне забезпечення);

- створення можливостей для громадян, які працюють за кордоном, та самозайнятого населення забезпечити собі майбутню пенсію.

Дослідження міграційних процесів доводять, що питома вага українських мігрантів у віці 50–60 років складає майже 30%, тобто приблизно 5 млн. осіб, які щороку надсилають в Україну 1,8 млрд. дол. США. За умови, що ця категорія громадян готова витратити на пенсійне страхування 10% перерахованих коштів на батьківщину, до Пенсійного фонду може надійти 180 млн. дол. США в рік (1,4 млрд. грн.). Проте в Україні відсутні альтернативні фінансові механізми, які зацікавили б україн-

ських громадян вкладати зароблені кошти за кордоном у вітчизняну пенсійну систему.

Залучення коштів громадян до ПФУ через механізм випуску пенсійних облігацій має гарантувати їм дохід окрім основної пенсії. Пенсійний фонд, як фінансова інституція, здійснюючи емісію пенсійних облігацій, акумулюючи фінансові ресурси, повинен інвестувати їх в економіку країни, що забезпечить пенсійні кошти від інфляції.

Перед Україною постає необхідність довести пенсійну реформу до кінця, тобто запровадити загальнообов'язкові індивідуальні пенсійні рахунки, на які працівник може перераховувати пенсійні внески. На початкових етапах запровадження загальнообов'язкових індивідуальних пенсійних рахунків доцільно покласти функцію акумулювання внесків на Пенсійний фонд України. Це допомогло б вирішити проблему вибору фонду, який ефективно й успішно інвестував би пенсійні внески упродовж наступних кількох десяти років. Конкуренція деяких фондів за залучення до себе платників внесків породжувала лише витрати на забезпечення функціонування системи. Усі ці витрати врешті-решт переносилися на платника внесків і зменшували обсяг коштів, які акумулювалися на його індивідуальному рахунку.

Ось чому використання Пенсійного фонду як єдиного державного фонду, що інвестує в державні облігації за заздалегідь визначеними умовами, мало б більшу ефективність. На вклади на рахунках нараховувалися б відсотки залежно від темпів розвитку економіки й інфляції. Кожен учасник системи міг би у будь-який час перевірити, скільки він має на своєму рахунку і якою буде його пенсія при збереженні рівня внесків та з урахуванням даних чинної таблиці середньої очікуваної тривалості життя в момент виходу на пенсію. Таким чином можна було б уникнути видатків на рекламу та боротьбу за платника внесків, видатків на управління багатьма фондами, а також ризику падіння біржових котирувань.

Поряд із вигодами для Пенсійного фонду в контексті збільшення фінансових можливостей перевагою індивідуального рахунку є стимулювання виходу з тіньової діяльності й офіційне внесення коштів на власний рахунок. Держава могла б використовувати сплачувані пенсійні внески для фінансування поточних пенсій чи інших видатків, але ці запозичені гроші вважалися б державним боргом і в майбутньому потребували б чітко визначеної виплати у формі щомісячної пенсії на користь позикодавця, тобто майбутнього пенсіонера. Безумовно, належна підготовка такої системи потребує детальної розробки, досконалої нормативно-правової бази, запровадження певних перехідних періодів тощо.

Великою перевагою системи, що базується на індивідуальних рахунках, є її деполітизація. У цій системі пенсії не залежать від того чи іншого політичного аукціону обіцянок, на які потім забракне грошей і які можуть зруйнувати економіку, а тільки від самого страхувальника, від демографічних прогнозів і розрахунків інфляції. Багато країн перейшло на індивідуальні рахунки. Україна також повинна розвивати власну систему індивідуальних пенсійних рахунків, максимально використовуючи позитивний і враховуючи негативний досвід попередників.

Популяризація згаданого вище механізму забезпечення входження населення до персональної участі формування майбутньої пенсії дозволить знизити тиск, а в майбутньому і перенести увесь тягар фінансування пенсій на найманого працівника. Це повинно стати стимулом для внутрішнього виробництва, зростання економіки в цілому. Створення економічних передумов є чи не найголовнішим серед напрямків удосконалення функціонування Пенсійного фонду, оскільки основою для відрахувань внесків є заробітна плата та доходи громадян.

Отже, з метою удосконалення діяльності Пенсійного фонду України необхідно здійсню-

ти перетворення його у страховий фонд – самоврядну неприбуткову організацію; привести законодавство про пенсійне забезпечення у відповідність з принципами, передбаченими Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”; звільнити Пенсійний фонд від невласливих йому видатків (пільг, допомог, одноразових виплат); залучити альтернативні джерела поповнення дохідної частини бюджету ПФУ, зокрема через запровадження в обіг пенсійних облигацій; запровадити загальнообов’язкові пенсійні рахунки, акумулювання коштів з яких доцільно покласти на ПФУ; забезпечити економічні передумови для розвитку усіх рівнів пенсійної системи України.

Література

1. Бортнік С. В. Шляхи удосконалення функціонування системи загальнообов’язкового державного соціального страхування в Україні // *Юридична наука*. – 2011. – № 1. – С. 124–127.
2. Владикіна В. Л., Найдьонов О. Г. Методичні аспекти організації бухгалтерського обліку та контролю в органах Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conference.nuov.edu.ua/catalog/files/lectures/1862.pdf>
3. Рад Н. С. Бюджетний процес в органах ПФУ: проблеми і перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/eiou/2008_3/21%20-%20Ek%203-2008.pdf
4. Гуцайлюк Л. Організація діяльності бухгалтерського обліку в органах Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://econa.at.ua/Vypusk_7/gutsaylyuk.pdf
5. Махмудов Х. З., Даценко В. В. Напрямки вдосконалення пенсійного страхування як елемента фінансової системи держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/5947/1/10_30_42.pdf
5. Кіндратець О. Пенсійна політика в країнах заходу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/chapter/236/1428>