

Регулярні звіти про доходи і видатки Державного бюджету України мають бути оприлюднені.

Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата.

Конституція України (статті 95 і 98)

**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ
ПРИЧИН УТВОРЕННЯ ДЕФІЦИТУ
БЮДЖЕТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ ТА
ЙОГО ПОКРИТТЯ ЗА РАХУНОК КОШТІВ
ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

Бюлетень підготовлено за матеріалами Звіту про результати аналізу причин утворення дефіциту бюджету Пенсійного фонду та його покриття за рахунок коштів державного бюджету. – Київ: Рахункова палата, 2017.

Відповідальні за випуск:

Член Рахункової палати **Невідомий В.І.**

заступник директора департаменту
з питань соціальної політики **Олійник Д.С.**

начальник управління стратегічного розвитку,
аналітики та стандартів **Шах Г.А.**

© Рахункова палата України.
Матеріал офіційний. При використанні
посилання на Рахункову палату обов'язкове.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ ТА ПОКРИТТЯ ЙОГО ДЕФІЦИТУ	4
1.1 Аналіз недоліків правового характеру, які впливають на стан бюджету Пенсійного фонду	4
1.2. Аналіз впливу змін у нормативно-правовому забезпеченні на формування та виконання бюджету Пенсійного фонду та покриття його дефіциту	8
2. ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ	16
3. ОЦІНКА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИПЛАТИ ПЕНСІЙ ТА ДОПОМОГИ.....	20
3.1. Аналіз причин утворення і стану покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду.....	20
3.2 Оцінка стану формування та виконання бюджету Пенсійного фонду	25
4. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ДЕФІЦИТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ ТА ЗАХОДІВ З ЙОГО ПОДОЛАННЯ.....	35
ВИСНОВКИ.....	37

ВСТУП

Пенсійне забезпечення є однією з основних гарантій матеріального забезпечення непрацездатних громадян, для яких пенсія є основним джерелом існування, і згідно зі статтею 46 Конституції України має забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

В Україні середній розмір пенсії на початок 2017 року становив **1828,33 грн**, або **40,8 відс.** середнього заробітку, з якого сплачені страхові внески за цей період, і **81,7 відс.** середнього фактичного розміру прожиткового мінімуму на 2016 рік для осіб, які втратили працездатність (**2238 грн**)¹. Цьому, передусім, сприяло залучення бюджетних коштів, спрямованих на покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України (далі – ПФУ). В цих умовах бюджет Пенсійного фонду більш як на половину виконувався за рахунок коштів державного бюджету, спрямованих, зокрема, на покриття його дефіциту.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ ТА ПОКРИТТЯ ЙОГО ДЕФІЦИТУ

1.1 Аналіз недоліків правового характеру, які впливають на стан бюджету Пенсійного фонду

На виконання висновків і пропозицій Рахункової палати, наданих за результатами аналізу своєчасності, законності та повноти виплати пенсій ПФУ², впродовж останніх трьох років Кабінетом Міністрів України, Мінсоцполітики та ПФУ вживалися заходи нормативно-правового та організаційного характеру, спрямовані на зменшення навантаження на бюджет ПФУ та подолання його дефіциту.

Разом з тим окремі пропозиції Рахункової палати реалізовані не в повному обсязі або несвоєчасно, деякі не враховані, що зумовило наявність правових прогалин і недоліків організаційно-правового характеру, які продовжують негативно впливати на стан бюджету ПФУ. Зокрема:

✓ **не запроваджено єдиних правил призначення пенсій.** З 01.06.2015 у зв'язку із **неприйняттям** Верховною Радою України закону про призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних (крім пенсій військовослужбовців і наукових працівників), на загальних підставах згідно з Законом України від 02.03.2015 № 213 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (далі – Закон № 213) **скасовано норми пенсійного забезпечення осіб**, яким пенсії/щомісячне грошове утримання

¹ Визначений, виходячи із щомісячних показників, розрахованих Мінсоцполітики відповідно до статті 5 Закону України від 15.07.99 № 966 «Про прожитковий мінімум» для спостереження за динамікою рівня життя в Україні.

² Постанова Колегії Рахункової палати від 11.04.2013 № 6-4.

призначалися за спеціальними законами³, а також призупинено перерахунок пенсій, призначених до 01.06.2015 (за винятком перерахунку у зв'язку із зміною розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (далі – прожитковий мінімум). Водночас норма щодо обмежень у призначенні пенсії за спеціальними законами поширюється не на всі категорії осіб, які мають на них право, зокрема, державним службовцям, які відповідно до Порядку призначення пенсій деяким категоріям осіб⁴ на день набрання чинності Законом України від 10.12.2015 № 889 «Про державну службу» мали не менш як 20 років стажу на посадах, віднесених до відповідних категорій посад державної служби, визначених статтею 25 цього Закону та актами Кабінету Міністрів України, а також тим, які займають посади державної служби та мають не менш як 10 років стажу на зазначених посадах, залишено право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України від 16.12.1993 № 3723 «Про державну службу»;

✓ **через неприйняття** відповідного закону та **непоширення змін**, що відбуваються в пенсійному забезпеченні, **продовжують визначатися на загальних підставах**, встановлених статтями 27, 28 Закону України від 09.07.2003 № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058), і виплачуватися **за рахунок державного бюджету** пенсії (із скороченням загальноновстановленого пенсійного віку та страхового стажу, що дає право на пенсію) **окремим категоріям осіб**, перелік яких встановлено пунктом 3 Прикінцевих положень цього Закону (зокрема, багатодітним жінкам, матерям дітей з інвалідністю, військовослужбовцям та членам їх сімей, особам, хворим на гіпофізарний нанізм (ліліпути), диспропорційним карликам, особам з інвалідністю по зору I групи – сліпі та з інвалідністю з дитинства I групи); постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.1992 № 244 (жінки, які працюють у сільськогосподарському виробництві та виховали п'ятеро і більше дітей до 14-річного віку), що призводить до навантаження на кошти державного бюджету.

Слід відмітити, що з 06.02.2017 згідно з Законом України від 18.10.2016 № 1683⁵ такий перелік доповнено, зокрема, учасниками АТО, особами, яким надано статус учасника бойових дій, інваліда війни, з числа резервістів і військовозобов'язаних, яким надано статус учасника бойових дій відповідно до Закону України від 22.10.1993 № 3551 «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;

³ Пенсії, призначені (перераховані) відповідно до Митного і Податкового кодексів України, Законів України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про статус народного депутата України», «Про Національний банк України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судову експертизу», «Про судоустрій і статус суддів», Постанови Верховної Ради України від 13.10.1995 «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України».

⁴ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 622 «Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб».

⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо пенсійного забезпечення окремих категорій осіб із числа учасників антитерористичної операції.

✓ **бюджет ПФУ не звільнено від невластивих йому виплат і додаткового навантаження.** Зокрема, згідно з абзацом другим пункту 2 Прикінцевих положень Закону № 1058 пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років призначаються⁶ за нормами цього Закону (стаж обчислюється відповідно до Закону України Закону від 05.11.91 № 1788 «Про пенсійне забезпечення» (далі – Закон № 1788) та виплачуються за рахунок власних коштів⁷ ПФУ з наступним їх відшкодуванням підприємствами. Водночас несвоєчасне виконання зобов'язань перед ПФУ призвело до зростання обсягів їх заборгованості впродовж останніх трьох років з **7,7 млрд грн до 9,7 млрд грн**, погашення якої сприяло б зменшенню дефіциту його бюджету. Зросли також за цей період обсяги заборгованості перед ПФУ інших державних та недержавних наукових установ, організацій та навчальних закладів з відшкодування коштів на виплату пенсій наукових (науково-педагогічних) працівників з **98,4 млн грн до 111,6 млн грн** відповідно;

✓ пропозиція щодо встановлення **єдиних підходів до перерахунку пенсій** (щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці) незалежно від виду законів, категорій пенсіонерів і юрисдикції судів реалізована в частині надання з 01.01.2015 згідно з Законом України від 28.12.2014 № 76 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 76) Кабінету Міністрів України права на встановлення розмірів пенсій, надбавок, підвищень окремим категоріям громадян, а також порядку перерахунку пенсій, призначених за спеціальними законами. Таке рішення певним чином зменшило кількість судових рішень на користь громадян у зв'язку з неможливістю держави забезпечити законодавчо встановлений рівень надбавок, підвищень до них згідно з Законами України від 28.02.1991 № 796 «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», від 18.11.2004 № 2195 «Про соціальний захист дітей війни».

У той же час **невизначення Кабінетом Міністрів України вже понад два роки спеціального порядку проведення індексацій розмірів пенсій та їх перерахунку** призвело до збільшення відповідно **в 7,3 раза і в 2,4 раза** прийнятих судових рішень про перерахунок пенсій державним службовцям і працівникам органів прокуратури, призначених до 01.01.2015, у зв'язку з підвищенням з 01.12.2015 посадових окладів працюючих осіб цих категорій;

✓ у статті 30 Закону України від 09.04.92 № 2262 «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»

⁶ Особам, які працювали або працюють на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці за списком № 1 та на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджених Кабінетом Міністрів України, та за результатами атестації робочих місць, на посадах, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років.

⁷ Крім пенсій особам, визначеним абзацом п'ятим підпункту 1 п. 2 Прикінцевих положень Закону № 1058, виплата яких з 01.01.2005 здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

(далі – Закон № 2262), на відміну від статті 36 Закону № 1058, залишаються **невизначеними** форми навчання (денне, заочне, вечірнє відділення, аспірантура) і типи навчальних закладів, навчання в яких дає право на пенсію у разі втрати годувальника;

✓ **не приведено у відповідність** зі статтею 17 Закону № 2262 абзаци четвертий та п'ятий пункту 1 Порядку обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та членам їх сімей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.92 № 393 в частині служби, яка зараховується до вислуги років для призначення пенсії, а саме: служби військових будівельників у військово-будівельних загонах (частинах) та час перебування на практичній льотній підготовці призваних на військову службу осіб, які навчалися на офіцерів запасу льотного складу у навчальних організаціях Товариства сприяння обороні України;

✓ **залишилось неврегульованим право громадян України** на отримання пенсії **у разі виїзду** на постійне місце проживання до країн, з якими Україною не укладено міжнародних договорів у сфері пенсійного забезпечення.

Довідково. Рішенням Конституційного Суду України від 07.10.2009 № 25-рп визнано неконституційними норми статті 51 Закону № 1058 щодо зняття з обліку за місцем постійного проживання пенсіонера у разі його виїзду на постійне місце проживання за кордон та виплати йому пенсії за шість місяців наперед перед від'їздом, рахуючи з місяця, що настає за місяцем звернення. Під час перебування за кордоном пенсія виплачується в тому разі, якщо це передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Окремі пропозиції через значні зміни у нормативно-правовій базі з цих питань втратили свою актуальність, однак деякі пропозиції залишаються актуальними та потребують розгляду і вирішення. Зокрема, не вирішено питання відшкодування Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (далі – Фонд від нещасних випадків) заборгованості перед Пенсійним фондом, яка згідно з Актом звірки станом на 01.01.2015 становила **1,4 млрд гривень**.

Разом з тим **покладання з 01.01.2015** згідно із Законом України від 23.09.1999 № 1105⁸ (далі – Закон № 1105) у зв'язку з утворенням Фонду соціального страхування України шляхом злиття Фонду від нещасних випадків та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (далі – Фонд тимчасової втрати працездатності) **на кошти ПФУ виплати пенсій по інвалідності** внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання і пенсій у зв'язку з втратою годувальника з цих причин до приведення законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування у відповідність із цим Законом (без встановлення термінів) створює навантаження на видаткову частину бюджету ПФУ. Водночас невизначення Законом № 1105 джерел сплати страхових внесків за осіб, які

⁸ У редакції від 28.12.2014 № 77.

отримують щомісячні страхові виплати відповідно до цього Закону і згідно з статтею 11 Закону № 1058 підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, що призводить до щорічного недоотримання доходів бюджетом ПФУ.

Довідково. У 2016 році на рахунок Фонду соціального страхування України Казначейством перераховано 1,4 млрд грн частини єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – ЄСВ).

Таким чином, вжиті Кабінетом Міністрів України, Мінсоцполітики та Пенсійним фондом заходи щодо удосконалення системи пенсійного забезпечення були недостатніми та істотно не позначилися на наповненні бюджету ПФУ і зменшенні навантаження на його видатки. Не вирішено питання щодо встановлення єдиного порядку призначення пенсій для всіх категорій осіб, звільнення бюджету ПФУ від невласних видатків. Окремі пропозиції через значні зміни у нормативно-правовій базі з цих питань втратили свою актуальність, однак низка проблем залишається актуальною та потребує розгляду і вирішення.

1.2. Аналіз впливу змін у нормативно-правовому забезпеченні на формування та виконання бюджету Пенсійного фонду та покриття його дефіциту

Сучасна пенсійна система України є результатом еволюційної трансформації системи пенсійного забезпечення та базується на першому (солідарному) рівні трирівневої системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, запровадженої з 01.01.2004 Законом № 1058, який визначив принципи, засади і механізми її функціонування. Решта два рівні – **система недержавного пенсійного забезпечення**, яка через відсутність фінансової стабільності в країні не набула поширення серед громадян, та **накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування**, терміни запровадження якої постійно відстрочуються, і яка в умовах розбалансованості бюджету ПФУ набуває актуальності.

У той же час світовий досвід свідчить, що одночасне функціонування всіх трьох рівнів забезпечує стабільність пенсійної системи, оскільки сприяє вирівнюванню негативних демографічних та фінансових ризиків.

Солідарна система, що забезпечує лише гарантований державою **мінімальний розмір пенсії** особам, які досягли пенсійного віку та мають необхідний страховий стаж, самостійно вже не в змозі впоратися із зростаючим обсягом видатків на цю мету з бюджету ПФУ, що призводить до касових розривів. Як результат, починаючи з листопада 2004 року Пенсійний фонд розпочав залучення коштів єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів, погашення яких до 2006 року відбувалося в межах бюджетного періоду, а з 2007 року ці суми почали накопичуватися і станом на 01.01.2016 вже досягли 50,4 млрд гривень.

Зазначені проблеми дали поштовх до продовження реформування системи пенсійного забезпечення, зокрема, було прийнято Закон України від 08.07.2011 № 3668 «Про заходи щодо законодавчого забезпечення

реформування пенсійної системи» (далі – Закон № 3668), згідно з яким з 01.10.2011:

- **обмежено** для всіх категорій пенсіонерів **максимальний розмір пенсії** 10 розмірами прожиткового мінімуму;

- **поетапно підвищено вік** виходу на пенсію для жінок з 55 до 60 років (щороку на півроку до 01.01.2022), чоловіків – до 62 років у разі призначення пенсії за спеціальними законами;

- **одноетапно** збільшено на 10 років страховий стаж, який дає право на призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі⁹, за спеціальними законами для чоловіків – до 35 років, для жінок – до 30 років, а також страховий стаж для набуття права на пенсію за віком, по інвалідності та у зв'язку із втратою годувальника – до 15 років;

- **призупинено перерахунки** пенсій за віком та виплату до досягнення встановленого пенсійного віку достроково призначених пенсій¹⁰ працюючим пенсіонерам.

Непоширення цих вимог та обмежень на пенсії, призначені до набрання чинності Законом № 3668, а також на окремі категорії осіб, які мають право на пільгові пенсії та пенсії за вислугу років згідно зі Законом № 1788, очікування не менш як 10 років¹¹ на отримання ефекту від їх запровадження було майже знівельоване погіршенням економічної ситуації в країні.

Складна економічна ситуація в країні та стрімко зростаючий впродовж трьох останніх років дефіцит бюджету ПФУ вимагали проведення подальшого реформування пенсійного законодавства та здійснення заходів з наповнення бюджету ПФУ і скорочення його видатків.

Здійснені з цією метою заходи були спрямовані на:

наповнення дохідної частини бюджету ПФУ, зокрема включали механізми легалізації фонду оплати праці (далі – ФОП):

✓ з **01.01.2015**, з набранням чинності змінами, внесеними Законом України від 28.12.2014 № 77¹² (далі – Закон № 77) до Закону України від 08.07.2010 № 2464 «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (далі – Закон № 2464) внесено зміни, якими зокрема запроваджено:

- термін «основне місце роботи»¹³, обов'язкове нарахування ЄСВ за кожну застраховану особу¹⁴ та його обов'язкову сплату у мінімальному розмірі

⁹ Згідно з абзацом першим частини першої статті 28 Закону № 1058.

¹⁰ Згідно з підпунктом «г» частини першої статті 26 Закону України «Про зайнятість населення», пунктом 2 статті 12 Закону України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» і статтею 21 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні».

¹¹ Матеріали попереднього контрольно-аналітичного заходу Рахункової палати.

¹² «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці».

¹³ Пункт 12 частини першої статті 1.

за місяць за найманих працівників¹⁵. Це за розрахунками ПФУ дозволило у 2015 році отримати 434,8 млн грн додаткових надходжень ЄСВ, з них до бюджету ПФУ – 386,9 млн грн; у 2016 році – 402,7 млн грн і 320,7 млн грн відповідно;

- на період з 01.01.2015 по 31.12.2015 запроваджено понижуючий коефіцієнт розміру ЄСВ (0,4) за найманих осіб за основним місцем роботи для роботодавців, які підвищують заробітну плату і дотримуються умов, встановлених пунктом 95 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 2464 зі змінами, внесеними Законом України від 02.03.2015 № 219¹⁶.

За даними ПФУ, в 2015 році таким правом скористалися платники ЄСВ з переважно низьким рівнем заробітної плати застрахованих осіб, кількість яких впродовж травня – грудня збільшилася з 7020 (692,3 тис. застрахованих осіб) до 9188 (875,2 тис. осіб), а розмір ЄСВ у середньому для яких у травні знижено з 37,1 відс. до 25,1 відс., у грудні – з 36,8 відс. до 22,4 відс. Сумарні втрати бюджету ПФУ від застосування у 2015 році зазначеного понижуючого коефіцієнта становили 4121,5 млн гривень;

✓ з **01.01.2016**, з набранням чинності Законом України від 24.12.2015 № 909 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» (далі – Закон № 909) внесено зміни до Закону № 2464, якими:

- зменшено коло платників ЄСВ. Так, із переліку платників виключено всіх осіб, перелічених у підпунктах 2–3 і 6–14 частини першої статті 4 Закону № 2464 (в редакції до 01.01.2016) внаслідок скасування утримань ЄСВ із зарплати (доходу), а із переліку платників, які мають право на добровільну сплату ЄСВ, – фізичних осіб-підприємців, у тому числі тих, які обрали спрощену систему оподаткування, та осіб, які провадять незалежну професійну діяльність, та визначено їх новий перелік (частина перша статті 10);

- збільшено розмір максимальної величини бази нарахування ЄСВ, в межах якої згідно з частиною третьою статті 7 Закону № 2464 здійснюється нарахування ЄСВ. З 01.01.2016¹⁷ цей показник дорівнює 25 розмірам прожиткового мінімуму для працездатних осіб (з 01.10.2011 по 31.12.2015 він становив 17) і, виходячи з розміру цього показника, встановленого Законом України від 25.12.2015 № 928 «Про Державний бюджет України на 2016 рік» (далі – Закон № 928), становив: з січня по квітень – 34450 грн, з травня по листопад – 36250 грн, з грудня – 40000 грн. У 2016 році додаткова сума надходжень до бюджету ПФУ частини ЄСВ внаслідок проведення таких змін становила 6903,6 млн гривень;

¹⁴ Частина перша статті 7.

¹⁵ Частина п'ята, шоста, одинадцята статті 8.

¹⁶ «Про внесення змін до розділу VIII "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" щодо зменшення навантаження на фонд оплати праці».

¹⁷ Згідно з пунктом 4 частини першої статті 1 Закону № 2464.

- скасовано залежність розміру ЄСВ від класу професійного ризику виробництва страхувальника (існувало 67 класів, розмір ЄСВ в межах яких коливався від 36,76 відс. до 49,7 відс., а для бюджетних установ – 36,3 відс.), встановлено єдиний його розмір – 22 відс. до бази нарахування ЄСВ, визначеної статтею 7 Закону № 2464 для усіх категорій платників ЄСВ, у т.ч. тих, які мають право на добровільну сплату ЄСВ (крім пільгових категорій) та скасовано норму щодо застосування понижуючого коефіцієнта (0,6).

При цьому аналіз засвідчив, що база нарахування ЄСВ, визначена статтею 7 Закону № 2464, яка діяла у 2015 році незалежно від системи оподаткування для всіх страхувальників, не змінилася. До її складу включається сума: нарахованої кожній застрахованій особі заробітної плати за видами виплат (включає основну та додаткову заробітну плату, інші заохочувальні та компенсаційні виплати, у тому числі в натуральній формі, що визначаються відповідно до Закону України «Про оплату праці»), винагороди фізичним особам за виконання робіт (надання послуг) за цивільно-правовими договорами; грошового забезпечення кожної застрахованої особи, оплати перших п'яти днів тимчасової непрацездатності, що здійснюється за рахунок коштів роботодавця, та допомоги по тимчасовій непрацездатності, допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами, а також допомоги чи компенсації відповідно до законодавства для платників, визначених в абзаці 7 пункту 1 частини першої статті 4 цього Закону, нарахування та сплата ЄСВ за яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету відповідно до Порядку нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за деякі категорії застрахованих осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 № 178¹⁸ (далі – суми ЄСВ за деякі категорії застрахованих осіб);

зменшення навантаження на видаткову частину бюджету ПФУ:

✓ призупинено Законом України від 27.03.2014 № 1166 «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» (далі – Закон № 1166)¹⁹ до стабілізації економічної ситуації в країні дію частини другої статті 42 Закону № 1058, яка передбачає здійснення перерахунку раніше призначених пенсій із застосуванням заробітної плати, з якої призначено (попередньо перераховано) пенсію, підвищеної на коефіцієнт, який відповідає не менш як 20 відс. показника зростання середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, порівняно з попереднім роком, але не менше зростання рівня інфляції (індексу споживчих цін) за минулий рік з 1 березня поточного року в разі, якщо середня заробітна плата (дохід) в Україні, з якої сплачено страхові внески, за минулий рік збільшилася. Ця норма була відновлена з 01.01.2017 згідно з Законом України від 06.12.2016 № 1774 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 1774).

¹⁸ Передбачає нарахування та сплату державою ЄСВ у частині участі у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні.

¹⁹ Набув чинності з 01.04.2014.

Як наслідок, з 01.03.2016, як і в 2014–2015 роках, пенсії не підвищувалися у зв'язку із зростанням в попередньому році середньої заробітної плати, з якої сплачено страхові внески. Натомість Рахунковою палатою при проведенні попередніх контрольно-аналітичних заходів зазначалося, що такі перерахунки не усували диспропорції між розмірами пенсій, що виникають через різні терміни їх призначення, оскільки збільшували розмір пенсії на незначну суму.

Повне припинення таких перерахунків на тлі зростання середньої заробітної плати, з якої сплачено страхові внески, лише поглибили існуючі диспропорції у розмірах пенсій, оскільки у 2014 році середня заробітна плата, з якої сплачені страхові внески, становила 3149,95 грн і порівняно з попереднім роком збільшилася на 5,7 відс., у 2015 році – 3661,4 грн (на 16,2 відс.), у 2016 році – 4482,35 грн (на 22,4 відс.) відповідно. За розрахунками ПФУ, проведеними в 2014 році, на здійснення таких перерахунків необхідно 1421 млн гривень. Останнє «осучаснення» пенсій проводилося у 2012 році;

✓ **запроваджено з 01.01.2012 Законом № 3668 новий механізм розрахунку базового показника для визначення розміру пенсій за віком**²⁰, який стримує зростання обсягу видатків на виплату пенсій і допомог та відповідно диспропорцій у розмірах пенсій. Так, у 2016 році для обчислення заробітку при призначенні пенсій застосовувався показник середньої заробітної плати в країні за 2013–2015 роки, який становив 3263,44 гривні. Натомість такі зміни зумовлюють постійне зменшення частки середнього розміру призначеної пенсії до середнього розміру заробітної плати, з якої сплачувалися страхові внески (у 2014 році відповідав 50,2 відс. середньої заробітної плати, з якої сплачено страхові внески, у 2015 – 46,4 відс., у 2016 – 40,8 відс. відповідно);

✓ **поетапно зменшено розмір пенсії: з 01.05.2014 з 80 до 70 відс. розміру заробітної плати, що застосовується для її обчислення, та з 01.01.2015 до 60 відс. – згідно із Законом № 1166 для пенсій, що визначаються спеціальними законами; з 01.01.2015 з 80 до 60 відс. – згідно з Законом № 76 для пенсій, що визначаються Законом України «Про наукову та науково-технічну діяльність»;**

✓ **скасовано з 01.01.2015 згідно з Законом № 1166 достроковий вихід на пенсію особам, визначеним підпунктом «г» частини першої статті 26 Закону України від 05.07.2012 № 5067²¹ (далі – Закон № 5067), пунктом 2 статті 12 Закону України від 11.12.98 № 309²² і статті 21 Закону України від 16.12.93 № 3721²³ до досягнення встановленого пенсійного віку.** Витрати на виплату пенсій, призначених до 01.01.2015, згідно з умовами статті 49 Закону № 5067, і

²⁰ Середня заробітна плата на одну застраховану особу в цілому по Україні, з якої сплачено страхові внески, за три календарні роки, що передують року звернення за призначенням пенсії.

²¹ «Про зайнятість населення».

²² «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему».

²³ «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні».

оплату послуг за їх доставку відшкодовуються Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття (далі – Фонд на випадок безробіття);

✓ **скасовано** з 01.01.2016 до 31.12.2017 згідно з Законом України від 24.12.2015 № 911 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (далі – Закон № 911) та Законом № 1774 **залежність максимального розміру пенсії від зміни прожиткового мінімуму і встановлення його у фіксованій сумі – 10740 грн;**

✓ **призупинено** з 01.04.2015 до 31.12.2015 згідно з Законом № 213 і з 01.01.2016 до 31.12.2016 – згідно з Законом № 911 **виплату пенсій** пенсіонерам у період їх роботи на посадах, які дають право на призначення пенсії/щомісячного довічного грошового утримання за спеціальними законами і Законом № 2262, та обмежено її розмір решті працюючих на інших посадах пенсіонерів 85 відсотками у разі перевищення призначеного розміру 150 відс. прожиткового мінімуму, але не менше цього показника. Разом з тим непоширення таких обмежень на окремі категорії працюючих пенсіонерів нівелює принцип уніфікації пенсійного забезпечення, якого намагалися дотримуватися при їх прийнятті, і стосувалося не найбільш вразливих категорій громадян, зокрема:

- **суддів у відставці**, стосовно яких рішенням Конституційного Суду України від 08.06.2016 № 4-рп/2016 визнано такими, що **не відповідають Конституції України, норми про скасування особливого порядку їх пенсійного забезпечення згідно з Законом України від 07.07.2010 № 2453 «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 2453), обмеження максимального розміру та припинення виплати працюючим суддям у відставці.** У той же час особі, яка працює на посаді судді, призначена відповідно до Закону № 1058 **пенсія не виплачується.** Як наслідок, середній розмір довічного грошового утримання суддів у відставці у 2016 році був найвищим серед усіх категорій пенсіонерів і становив 22136,1 грн, або у 2,1 рази вище максимально вставленого розміру пенсійної виплати (10740 грн) і в 12,1 рази вище середнього розміру пенсії, що склався у 2016 році (1828,33 грн).

Довідково. Будь-які обмеження у пенсійному забезпеченні суддів у відставці й у минулих роках рішеннями Конституційного Суду України від 18.06.2007 № 4-рп/2007 і від 03.06.2013 № 3-рп/2013 за поданням Верховного Суду України також визнавалися неконституційними;

- **народних депутатів України** в період роботи народним депутатом України, яким виплату пенсій у 2016 році згідно з Законом № 911 не призупинено, а встановлено обмеження – 85 відс. призначеного розміру, але не менше 150 відс. прожиткового мінімуму. Середній розмір пенсії цієї категорії пенсіонерів у 2016 році становив 15152,5 гривень;

- **осіб**, яким призначено пенсію відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», у період їх роботи на посадах, які дають право на призначення пенсії/щомісячного довічного грошового утримання за спеціальними законами, виплату пенсій не призупинено, – вона виплачується у розмірі, обчисленому відповідно до Закону № 1058;

- **осіб**, яким призначено пенсії, щомісячне довічне грошове утримання, відповідно до законів України «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів» на період виконання повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і Вищої ради юстиції, **виплата пенсій з 01.04.2015 по 31.12.2015 здійснювалася у повному обсязі.**

Крім того, до переліку, на який ці обмеження не поширюються, включено з **01.04.2015** – інвалідів I та II груп, інвалідів війни III групи, учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», осіб протягом особливого періоду²⁴, які проходять військову службу або перебувають на посадах у силових міністерствах і відомствах, або беруть участь в АТО, здійсненні заходів із забезпечення правопорядку на державному кордоні, відбитті збройного нападу на об'єкти, що охороняються військовослужбовцями, їх звільненні у разі захоплення, відбитті спроб насильницького заволодіння зброєю, бойовою та іншою технікою, а також з **01.01.2016** – осіб на яких поширюється дія Закону України від 24.03.98 № 203 «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціального захисту», осіб, які проходять військову службу або перебувають на посадах у Національній поліції.

При цьому слід зазначити, що у разі повторного прийняття на військову службу до Збройних Сил України, силових міністерств та відомств виплата пенсій на час служби припиняється, а у разі призову на військову службу **в особливий період** – виплачується у повному обсязі.

Довідково. У 2017 році продовжено особливий порядок виплати пенсій працюючим пенсіонерам. Проте, згідно з Законом № 1774, з 01.01.2017 пенсіонерам, працюючим на посадах судових експертів, помічників-консультантів народного депутата України, службовців НБУ та органів місцевого самоврядування, виплату пенсій яким було призупинено у 2015–2016 роках, відновлено в розмірі 85 відс. призначеного розміру, але не менше 150 відс. прожиткового мінімуму незалежно від закону, за яким призначена пенсія;

✓ **поетапно підвищено згідно з Законом № 213 з 01.04.2015 на 5 років** (щороку на півроку) пільговий пенсійний вік для жінок (до 50 років), страховий стаж для чоловіків до 25 років і жінок до 20 років, а по окремих професіях – одноетапно – спеціальний стаж для осіб, що мають право на пенсію за роботу в шкідливих та особливо важких умовах праці та пенсію за вислугу років. Проте за окремими посадами до 01.01.2016 збережено **право виходу на пенсію за вислугу років незалежно від віку;**

✓ **скасовано з 01.09.2015** згідно з змінами, внесеними постановою КМУ від 25.03.2014 № 112²⁵ до постанови КМУ від 26.03.2008 № 265 «Деякі питання пенсійного забезпечення громадян» (далі – Постанова № 265), для **окремих категорій** пенсіонерів (особи з інвалідністю (крім I та II груп), особи з інвалідністю з дитинства та діти з інвалідністю, особи, які не мають права на

²⁴ Визначається відповідно до статті 1 Закону України «Про оборону України» та статті 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

²⁵ "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань пенсійного забезпечення" (набула чинності з 24.04.2014).

пенсію) залежність зростання їх пенсійних виплат від зміни прожиткового мінімуму, а їх розмір зафіксовано на рівні 949 гривень. Таке рішення Уряду призвело до виникнення категорії пенсіонерів, які отримують пенсійні виплати, розмір яких нижче прожиткового мінімуму. Так, станом на 01.01.2016²⁶ чисельність таких пенсіонерів становила 650,5 тис. осіб (із середнім розміром виплат 931,3 грн при прожитковому мінімуму 1074 грн), а станом на 01.01.2017 – 983,2 тис. осіб (1054,5 грн і 1247 грн відповідно). Через значну соціальну напруженість постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 954²⁷ з 01.12.2015 особам з інвалідністю та дітям з інвалідністю відновлено перерахунок пенсійних виплат в залежності від розміру прожиткового мінімуму;

✓ встановлено Законом № 911 з 01.01.2016 граничний вік, що дає право на призначення пенсії за вислугу років, працівникам: льотного і льотно-випробного складу (до досягнення 50 років) із встановленням перехідного періоду впродовж п'яти років (щороку на півроку), що дає можливість виходу на пенсію, починаючи з 45 років; освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, артистам театральних-концертних та інших видовищних закладів, підприємств і колективів (до 55 років), а також поетапним з 01.04.2015 до 01.04.2024 (щороку на півроку) збільшенням для зазначених осіб спеціального стажу роботи до 30 та 25 років відповідно.

Таким чином, зазначені заходи були спрямовані на зменшення видаткової частини бюджету ПФУ (за розрахунками, на 3834,2 млн грн, або 1,6 відс. загального обсягу видатків ПФУ), проте їх вплив на забезпечення його бездефіцитності був незначним, а очікуваний ефект є довготривалим (до 10 років від термінів їх запровадження).

Значне, майже вдвічі, зменшення з 01.01.2016 розміру ЄСВ (до 22 відс.), спрямоване на легалізацію ФОП, істотно вплинуло на зростання у 2016 році, порівняно з 2015 роком, поточного обсягу дефіциту бюджету ПФУ, покриття якого здійснюється за рахунок коштів державного бюджету за КПКВК 2506080 (із 31,8 млрд грн у 2015 році до 85,6 млрд грн у 2016 році, або в 2,7 раза) і відповідно частки коштів держави у складі доходів бюджету ПФУ (з 35,6 відс. у 2015 році до 56,1 відс.²⁸ у 2016 році).

З метою покриття дефіциту бюджету ПФУ передбачено:

- залучення Казначейством за погодженням з Мінфіном для покриття тимчасових касових розривів ПФУ, пов'язаних з виплатою пенсій, коштів єдиного казначейського рахунку у межах фактичного дефіциту коштів на цю мету на договірних умовах без нарахування відсотків за користування ними та з обов'язковим поверненням до кінця поточного бюджетного року²⁹, механізм надання яких визначений Порядком покриття тимчасових касових розривів

²⁶ За даними оперативної місячної звітності ПФУ.

²⁷ "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 265".

²⁸ З урахуванням погашення позички.

²⁹ Частини четверта, п'ята статті 43 Бюджетного кодексу України.

Пенсійного фонду України, пов'язаних з виплатою пенсій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1080 (далі – Порядок № 1080);

- **спрямування із державного бюджету** видатків на **компенсацію дефіциту ПФУ** для фінансування виплати пенсій у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування у зв'язку з перерахуванням страхових внесків до накопичувальної системи (підпункт «ж» пункту 9 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України). Водночас зміст цієї норми Бюджетного кодексу України дещо звужено порівняно з статтею 113 Закону № 1058, якою визначено, що «у разі виникнення дефіциту коштів ПФУ для фінансування виплати пенсій у солідарній системі (перевищення видатків над доходами, у тому числі з урахуванням резерву коштів ПФУ) у зв'язку із забезпеченням виплати пенсій в розмірі, передбаченому статтею 28 Закону № 1058, і спрямуванням частини страхових внесків до накопичувального фонду такий дефіцит покривається за рахунок коштів державного бюджету». З огляду на зазначене, спрямування із державного бюджету коштів на покриття дефіциту ПФУ за об'єднаною бюджетною програмою за КПКВК 2506080 «Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, і дефіциту коштів Пенсійного фонду» не узгоджується з Бюджетним кодексом України.

Таким чином, численні заходи із реформування пенсійної системи України як з економічної точки зору, так і з позиції соціальної справедливості, спрямовані на збалансування бюджету ПФУ, були недостатньо ефективними. Нормативно-правова база з цих питань через неприйняття закону про призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах, є складною і продовжує регулюватися десятками законодавчих та нормативно-правових актів із встановленими винятковими положеннями щодо окремих категорій осіб, які мають право на пільгове пенсійне забезпечення до досягнення встановленого пенсійного віку та страхового стажу, а також на отримання пенсійних виплат у необмежених розмірах. Недосконалість цього законодавства разом з одночасним різким зменшенням надходжень частини ЄСВ негативно вплинуло на збалансованість бюджету ПФУ та призвело до залучення значних обсягів коштів із державного бюджету. Як наслідок, проблема дефіциту бюджету ПФУ залишається не лише нерозв'язаною, а й загострюється.

2. ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ

Організаційні засади формування та виконання бюджету ПФУ також справляють значний вплив на його збалансованість. Аналіз організаційного забезпечення засвідчив певні фактори, що впливають на дохідну та видаткову частини бюджету ПФУ, зокрема:

✓ **процес перетворення Пенсійного фонду** в самоврядну, самоокупну організацію через нерозв'язання проблем, пов'язаних із залежністю виконання його бюджету від коштів державного бюджету внаслідок змін, внесених до Закону № 1058 Законом № 3668, **відстрочено на невизначений термін**. Так, протягом 2014–2016 років у структурі надходжень бюджету Пенсійного фонду **частка коштів державного бюджету підвищилася з 31,3 до 56,1 відсотка**.

Відповідно до Положення про Пенсійний фонд України³⁰ ПФУ є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення, веде облік осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, і утримується за рахунок частини ЄСВ та платежів до ПФУ.

Внаслідок реорганізації, проведеної впродовж 2016 року на виконання постанов Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1055 і від 21.12.2016 № 988³¹, кількість управлінь ПФУ в районах, містах і районах у містах скорочено майже вдвічі – з 656 до 357 одиниць, а встановлену постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85³² граничну чисельність працівників центрального апарату та територіальних органів ПФУ впродовж 2014–2016 років скорочено відповідно на 5,3 відс. і на 21,6 відсотка. На початок 2017 року фактична чисельність працівників становила 27135 осіб, або 84,8 відс. граничної чисельності.

Зазначене, як засвідчив аналіз, стримало зростання у 2016 році обсягів управлінських видатків, які, порівняно з 2015 роком, збільшилися лише на 1,8 відс., з 2014 роком – на 7,1 відс., внаслідок зміни умов оплати праці державних службовців у зв'язку з набуттям чинності Законом України «Про державну службу»³³ (без перегляду показників бюджету ПФУ). Так, середньомісячна заробітна плата працівників головних управлінь ПФУ в областях у 2016 році становила 5776,5 грн, територіальних органах – 4638 грн і, порівняно з 2015 роком, збільшилася, відповідно, на 22,3 відс. і 15 відсотків.

Аналіз свідчить, що на одного пенсіонера, який отримує пенсію за віком, у 2016 році припадало в рік 200,8 грн таких видатків, у 2015 – 191,5 грн, у 2014 – 184,3 гривень;

✓ **передання від ПФУ**, починаючи з 01.10.2013, функцій з адміністрування ЄСВ відповідно до Закону України від 04.07.2013 № 406 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи»³⁴ Міністерству доходів і зборів України (далі – Міндоходів), та у 2014 році згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 160³⁵ Державній фіскальній службі (далі – ДФС) зумовило певні

³⁰ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 № 280.

³¹ «Деякі питання функціонування територіальних органів Пенсійного фонду України».

³² «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів».

³³ від 10.12.2015 № 889.

³⁴ Набрав чинності з 11.08.2013.

³⁵ «Про утворення Державної фіскальної служби».

недоліки при плануванні обсягів надходжень ЄСВ (їх завищення або заниження). Як свідчить аналіз, у 2016 році відсоток сплати ЄСВ в середньому становив 96,1 відс. і дещо покращився, порівняно з попередніми роками, але є менше показника, який склався у 2013 році (понад 98 відс.), коли цю функцію виконував ПФУ;

✓ **через відсутність механізму залишається невирішеним питання щодо списання позик, що надавались за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка.** При цьому лише у попередніх роках відповідно до статті 81 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» передбачалося списання позики 2008 року на суму 4692,4 млн грн, яке не було проведено, а також зменшення сум позик згідно з Законом України від 06.09.2012 № 5213³⁶ і Порядком³⁷, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 № 104, на суму 822,9 млн грн (сума списаної ПФУ заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу, включених до складу Державного концерну «Укроборонпром», станом на 01.01.2013);

✓ **через невиконання Мінфіном пункту 42 Плану діяльності міністерства з підготовки проектів регуляторних актів на 2016 рік³⁸, щодо урегулювання протягом I кварталу 2016 року питання безумовного погашення до кінця поточного бюджетного періоду позик, що надавались за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка, відповідні зміни до Порядку № 1080 до цього часу не внесено і проблему із погашенням позик минулих років не вирішено;**

✓ **поява, починаючи з 2014 року, нового контингенту громадян – внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), які потребують особливої уваги, зокрема в частині призначення та виплати їм всіх видів виплат, у т.ч. пенсій, через їх нестабільну чисельність та постійну міграцію впливає на розрахунки показників видаткової частини бюджету ПФУ за всіма джерелами виплати, а також призвела до формування ПФУ перехідного щомісячного залишку на суму 1,1 млрд грн, розрахованого із обсягу пенсійних виплат, призупинених станом на 29.02.2016 для 460,8 тис. таких осіб, у разі їх звернення за їх продовженням. За даними ПФУ, станом на 23.12.2016 для 193,9 тис. ВПО поновлено пенсійні виплати на щомісячну суму 505,3 млн грн (в цілому понад 4 млрд грн в рік).**

Довідково. Загальна сума виплат пенсій особам, які проживали на території Донецької та Луганської областей, без виключення можливих померлих, за розрахунками ПФУ станом на 01.01.2017 сягає 72,7 млрд грн (наростаючим підсумком, починаючи з 2014 року), з них 26,7 млрд грн – особам, які не зверталися за виплатою пенсій з початку проведення АТО;

³⁶ «Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну «Укроборонпром».

³⁷ Списання заборгованості Пенсійного фонду України за позиками, наданими за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка, на суми списаної заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу.

³⁸ Затверджений наказом Мінфіну від 15.12.2015 № 1149.

✓ **організаційна система контролю ПФУ** дозволяє попередити можливі порушення, переоплати та недоплати, проте такі факти мають місце. Незначні обсяги виявлених порушень, порівняно із обсягами видатків бюджету ПФУ (0,07 відс.), а також низький рівень їх відшкодування об'єктами перевірок майже не позначилося на його дохідній частині. Так, у 2016 році ПФУ за результатами: 207 внутрішніх аудитів 286 територіальних органів ПФУ, у 256 випадках встановлено порушень на суму 19,2 млн грн, з яких усунуено на 16,3 млн грн; перевірок усіх підрозділів УДППЗ «Укрпошта» встановлено порушень на суму 2,3 млн грн, відшкодовано 0,6 млн грн (з урахуванням залишку на початок звітного періоду); перевірок 4659 установ уповноважених банків, що здійснюють виплати пенсій та грошової допомоги, виявлено порушень на 1,3 млн гривень. У 2016 році застосовано штрафних санкцій на 1,3 млн грн, які сплачено лише у третині випадків (0,2 млн грн). З метою стягнення боргу зі сплати штрафних санкцій та пені 18,1 тис. грн оскаржено в адміністративному порядку; на 79,1 тис. грн подано позовних заяв до суду; 6,1 тис. грн прийнято на розгляд судами різних інстанцій; 551,2 тис. грн перебуває на виконанні державних виконавчих служб.

Упродовж 2016 року суми переоплат підвищилися на 9,4 відс. і на початок 2017 року становили **330,1 млн грн**, з них більше третини обсягів рахувалося по м. Києву, Дніпропетровській і Одеській областях. При цьому найбільший рівень збільшення обсягів переоплат склався у Донецькій (на 7,2 млн грн), Харківській (5,3 млн грн) і Запорізькій (3,4 млн грн) областях і місті Києві (5,1 млн грн).

Довідково. Основними причинами виникнення переоплат були: неповідомлення пенсіонерами про обставини, які впливають на розміри пенсій³⁹; несвоєчасне повідомлення установ та закладів, в яких особи перебувають на повному державному утриманні, про періоди їх зарахування; помилки страхувальників у звітах про сплату ЄСВ, що призводить до перегляду розміру призначеної пенсії.

Разом з тим стягнення сум заборгованості, штрафних санкцій та переоплат у 2016 році через затвердження у бюджеті ПФУ на 2016 рік коштів на оплату судового збору у обсягах, що не відповідають реальній потребі в них, а також виключення у 2016 році ПФУ із переліку установ, звільнених від його сплати, було ускладнене, а в окремих випадках і унеможливлене. Як наслідок, це призвело до залишення судами без розгляду через несплату судового збору 7,9 тис. позовів на суму 1,5 млрд грн, що становить 71,5 відс. суми заявлених позовних вимог. Згідно з Законом № 1774 з 01.01.2017 ПФУ звільнено від сплати судового збору;

✓ існуюча методика формування звітності ПФУ та обліку видатків за касовим методом не дозволяє проаналізувати повноту виплат пенсій та допомог. Проте дані щомісячної оперативної внутрішньої звітності за 2016 рік свідчать про наявність на кінець кожного місяця боргів за новими особовими рахунками і за результатами перерахунків, які коливалися від 629,4 млн грн у

³⁹ Про працевлаштування, про реєстрацію як фізична особа-підприємець, про отримання соціальних виплат, розмір яких впливає на суми індексації пенсій або несумісні з отриманням пенсійних виплат.

березні до 1367,1 млн грн у грудні 2016 року, що, відповідно, становило 3 і 6,1 відс. сум уточненої потреби на виплату пенсій. При цьому в грудні 2016 року виплачено борги: за 52,5 тис. нових особових рахунків (на суму 350,3 млн грн), з яких 24,9 відс. існували понад два місяці, 17,5 відс. – понад три місяці, 3,4 відс. – понад 22 і більше місяців; за 93,6 тис. особових рахунків у зв'язку з індивідуальними перерахунками (на суму 202,6 млн грн), з яких 14,7 відс. існували понад два місяці, 1,5 відс. – понад 22 і більше місяців;

✓ **результати проведення верифікації** (перевірки) достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат і пенсій, за наслідками якої Мінфіном було заплановано отримати додаткову загальну економію коштів у сумі 9,26 млрд грн⁴⁰ до кінця 2016 року, в частині пенсійних виплат станом на 01.04.2017 практично відсутні. Так, із наданих Мінфіну ПФУ з березня по листопад 2016 року для проведення верифікації 145 млн записів щодо осіб, які отримують пенсійні виплати, ним отримано 514,1 тис. рекомендацій, з яких 281,5 тис. – щодо припинення пенсійних виплат. Проте, із взятих до розгляду рекомендацій протягом 2016 року: 69,9 тис. повернуто Мінфіну без розгляду у зв'язку з некоректністю інформації та неможливістю розгляду, у 16,24 тис. випадках⁴¹ – ПФУ внесені виправлення до персональних даних, що не впливали на розмір пенсії, і у 59 випадках – припинено виплати.

Таким чином, діюча організаційна система пенсійного забезпечення містить низку ризиків для сталого формування та виконання бюджету ПФУ. З 2008 року Мінфіном не вирішується питання списання позики на суму 5,5 млрд грн, верифікація не дала очікуваних результатів, а із передачею функцій адміністрування ЄСВ від ПФУ до органів доходів і зборів відбулося певне погіршення платіжної дисципліни платників і зниження рівня сплати ЄСВ порівняно з 2013 роком, коли цю функцію виконував ПФУ. У той же час скорочення кількості територіальних органів ПФУ та граничної чисельності працівників у зв'язку з такою передачею стримувало зростання обсягів управлінських видатків.

3. ОЦІНКА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИПЛАТИ ПЕНСІЙ ТА ДОПОМОГИ

3.1. Аналіз причин утворення і стану покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду

Ефективність функціонування пенсійної системи залежить від збалансованості бюджету Пенсійного фонду. Аналіз засвідчив, що основними причинами, що зумовлюють існування дефіциту бюджету ПФУ, є:

⁴⁰ Лист Мінфіну Голові Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення від 23.09.2016 № 31-29020-02-2/27005.

⁴¹ Узагальнена інформація щодо результатів урахування рекомендацій протягом 2016 року підготовлена Комітетом Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення для проведення 23.05.2017 слухань на тему «Про результати проведення верифікації і перевірки достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування соціальних виплат і пенсій».

✓ **порушення в попередніх роках принципу економічної залежності витратів на споживання від отриманих доходів і ВВП.** За останні три роки внаслідок внесення змін до пенсійного законодавства відбулося сповільнення темпів росту витратів ПФУ, порівняно з темпами росту ВВП і ФОП. Так, витрати бюджету ПФУ у 2016 році за вирахуванням фінансування частини виплат за січень 2017 року, порівняно з 2015 роком, збільшилися на 2,1 відс., а темпи росту номінального ВВП становили 20,4 відсотка.

Однак певне покращення ситуації за наявності проблем у солідарній пенсійній системі, які щорічно накопичувалися, та суттєве зменшення у 2016 році частки власних доходів бюджету ПФУ внаслідок перегляду порядку сплати ЄСВ зумовило суттєве збільшення обсягу дефіциту бюджету. **У 2016 році бюджетом ПФУ внаслідок зменшення майже вдвічі розміру ЄСВ і скасування утримань із заробітної плати (доходу) недоотримано, за розрахунками ПФУ, 96,4 млрд грн, з них 18,7 млрд грн – через скасування утримань;**

✓ **наявність високої частки тіньового сектора економіки** (тінізація доходів та зайнятості). За результатами досліджень рівень тіньової економіки в 2015 році становив 40 відс. ВВП⁴². Отже, виведення із тіні частки економіки є одним із резервів додаткових надходжень до бюджету ПФУ у вигляді частини ЄСВ (додаткова сума надходжень до ПФУ за розрахунками оцінюється майже в 40 млрд грн). За результатами заходів із легалізації заробітної плати, проведеної органами ПФУ спільно з органами ДФС, місцевими органами влади у 2016 році легалізовано 193,2 тис. робочих місць, додатково отримано 159,4 млн грн ЄСВ;

✓ **невисокий розмір заробітної плати застрахованих осіб.** Аналіз засвідчив, що у січні 2016 року із загальної чисельності застрахованих осіб (9441,2 тис. осіб) 77,2 відс. отримували заробітну плату в діапазоні від 0 грн до 5000 грн при середньому її показнику за видами економічної діяльності⁴³ за цей період – 4362 грн, що становить 151,5 відс. фактичного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб) за січень 2016 року (2880 гривень). При цьому для 10,2 відс. таких осіб розмір заробітної плати за цей період коливався від 0 грн до мінімального її розміру (1218 грн, або 69,5 відс. фактичного розміру прожиткового мінімуму).

Збільшення з 1 січня 2017 року мінімального розміру заробітної плати до 3200 грн дало певні позитивні результати. У січні 2017 року частка застрахованих осіб, які отримували заробітну плату у розмірі, нижчому за середній її показник (5640 грн), зменшилася і становила 56,5 відс, а частка мінімальної та середньої заробітної плати у розмірі фактичного прожиткового мінімуму за цей період (3497 грн) збільшилася та становила 91,5 і 161,3 відс. відповідно;

✓ **демографічна ситуація, зумовлена процесом старіння населення та щорічним скороченням чисельності застрахованих осіб.** На початок

⁴² Дані спеціального дослідження Мінекономіки.

⁴³ У розрахунку на одного штатного працівника.

2015 року на 1000 застрахованих осіб припадало 728 осіб пенсійного віку, на початок 2016 року – 840 осіб, а впродовж 2016 року на тлі скорочення чисельності застрахованих осіб та пенсіонерів станом на 01.01.2017 цей показник становив 1031 особу;

✓ наявність пільг зі сплати ЄСВ для підприємств, установ, організацій, в яких працюють особи з інвалідністю, підприємств, організацій всеукраїнських громадських організацій інвалідів, зокрема товариств УТОГ і УТОС⁴⁴. У 2016 році через запровадження Законом № 2464 пільг для цієї категорії платників зі сплати ЄСВ бюджетом ПФУ недоотримано **1766,1 млн грн** власних доходів (у 2015 році – 3941,4 млн грн);

✓ наявність боргів платників перед ПФУ зі сплати ЄСВ, що надходить згідно з положеннями частини п'ятої статті 9 Закону № 2464, у національній валюті на рахунки ДФС, відкриті у Казначействі, та з виконання зобов'язань за платежами до ПФУ, що перераховуються платниками на рахунки ПФУ.

На початок 2017 року бюджетом ПФУ через наявність боргів недоотримано **18566,3 млн грн**, у складі яких **7213,8 млн грн** становлять борги зі сплати частини ЄСВ і **11352,5 тис грн** – із платежів до ПФУ;

✓ здійснення ПФУ в умовах чинного законодавства з бюджету ПФУ невластивих видатків, які не мають страхового характеру. У 2016 році їх обсяги, порівняно з 2015 роком, підвищилися на 11317,8 млн грн і становили 50352,3 млн грн, у складі яких, з урахуванням позицій ПФУ, містяться:

- **45381,2 млн грн** – видатки з виконання статей 27 і 28 Закону № 1058, які включають доплати до пенсій для доведення їх розміру до мінімального⁴⁵, обсяг яких, порівняно з 2015 роком, збільшився на 30,2 відсотка. Проте розмежування таких виплат за джерелами унеможливлене через особливості складання звітності ПФУ. Водночас ці суми за своєю суттю і змістом відрізняються від решти невластивих видатків, зважаючи на принцип солідарності та субсидування в солідарній системі, визначений статтею 7 Закону № 1058.

Упродовж 2016 року чисельність осіб, які отримували доплати, в середньому становила 7816 тис. осіб (або на 552,2 тис. осіб більше показника 2015 року), середній розмір доплати – 483,84 грн, що на 84,03 грн більше відповідного показника 2015 року. Крім того встановлено, що за результатами перерахунку пенсій у зв'язку із зростанням прожиткового мінімуму відбувається зростання частки цієї доплати у пенсійній виплаті (у 2016 році цей показник в середньому становив 43,5 відс. мінімального розміру пенсій проти 41,2 відс. у 2015 році);

- **3035,9 млн грн** – видатки за рахунок власних коштів ПФУ з виплати пенсій за вислугу років, що здійснюються згідно з частиною третьою підпункту 1 пункту 2 прикінцевих положень Закону № 1058, до утворення

⁴⁴ Розміри визначені частинами 13,14 статті 8 Закону № 2464.

⁴⁵ Різниця між розміром пенсії, з огляду на тривалість страхового стажу і заробіток, та мінімальним розміром пенсійної виплати.

професійних пенсійних фондів. Такі пенсії згідно зі статтею 52 Закону № 1788 призначаються медичним працівникам, працівникам освіти, артистам, спортсменам, працівникам соціального забезпечення тощо із скороченням пенсійного віку до 5–10 років, а в окремих випадках і до 15 років (артисти цирку), середня чисельність отримувачів яких у 2016 році становила 183,7 тис. осіб;

- **1855,2 млн грн** – видатки з виплати пенсій, призначених на пільгових умовах (списки № 1 та № 2), які не можуть бути відшкодовані у зв'язку з ліквідацією підприємств без правонаступників або знаходженням їх за межами України⁴⁶;

- **80 млн грн** – виплата цільової грошової допомоги на проживання особам з інвалідністю згідно з Законом України від 16.03.2004 № 1603 «Про поліпшення матеріального становища учасників бойових дій та інвалідів війни», середньорічна чисельність яких у 2016 році становила 146,2 тис. осіб.

Слід зазначити, що дані про обсяги невластивих видатків за їх видами у фінансовій звітності ПФУ, за винятком **цільової грошової допомоги** на проживання, **окремо не виділяються**, а наведені суми отримані шляхом вибірки із системи АСОПД/КОМТЕХ та відомчої звітності головних управлінь ПФУ в областях.

Довідково. Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» (реєстр. № 4608) передбачено звільнити солідарну систему від невластивих для неї виплат шляхом перекладення на Державний бюджет України всіх виплат, призначених з 01.01.2016. На дату аналізу законопроект не прийнято.

До 2015 року суми на фінансове забезпечення покриття дефіциту бюджету ПФУ у Державному бюджеті України передбачалися за окремою бюджетною програмою за КПКВК 2506050 «Покриття дефіциту коштів ПФУ для виплати пенсій».

Об'єднання, починаючи з 2016 року, у складі видатків за КПКВК 2506080 сум на фінансове забезпечення виплат пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, та дефіциту ПФУ дозволило, порівняно з попередніми роками, спростити розрахунки дефіциту.

Затверджений початковий розмір дефіциту бюджету ПФУ на 2016 рік визначений, за розрахунками, як різниця між загальним обсягом видатків на пенсійні виплати (256367 млн грн) і усіма плановими доходами (175091,2 млн грн). Так, у всіх трьох варіантах⁴⁷ розрахунку показників проекту бюджету ПФУ на

⁴⁶ Пункт 6.3 Інструкції про порядок обчислення і сплати страхувальниками та застрахованими особами внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування до Пенсійного фонду України, затвердженої постановою ПФУ № 21-1 від 19.12.2003.

⁴⁷ Двічі (20.08.2015, 25.09.2015) одночасно з формуванням та направленням до Мінсоцполітики показників бюджетних запитів на 2016 рік за КПКВК 2506080 і КПКВК 2506050 і втретє (остаточно) після затвердження Законом № 928 бюджетних призначень за об'єднаною бюджетною програмою за КПКВК 2506080.

2016 рік розмір дефіциту бюджету ПФУ визначено розрахунковим шляхом, а перші два варіанти також містять обґрунтування його розміру: проведення доплат до мінімального розміру пенсій (за результатами вирахування від загальних сум видатків сум видатків за рахунок власних коштів, сум на виплату допомоги згідно з Постановою № 265, сум ЄСВ за деякі категорії застрахованих осіб). Спрощення методики планування цього показника дозволяє при розрахунку розміру дефіциту бюджету ПФУ не застосовувати кількісні (чисельність одержувачів) та якісні (середній розмір виплати) показники, які його формують, що ускладнює оцінку обґрунтованості такого розрахунку.

У 2016 році розмір дефіциту бюджету ПФУ досяг рекордних розмірів і становив 3,6 відс. розміру номінального ВВП (2383,2 млрд грн) і 77,6 відс. поточних власних доходів бюджету ПФУ.

За результатами виконання бюджету ПФУ у 2016 році фактичний розмір дефіциту становив **85616,8 млн грн**, що на **3922,8 млн грн** більше його затвердженого розміру, а з урахуванням сум непогашених позик, отриманих з державного бюджету у попередніх роках, його розмір на кінець 2016 року становив **133666,7 млн грн** і перевищив суми власних поточних доходів ПФУ майже **на 20 відсотків**.

Однак у 2016 році, на відміну від попередніх років, ПФУ не залучалися кошти єдиного казначейського рахунка для покриття тимчасових касових розривів ПФУ на виплату пенсій, що пояснюється фінансуванням у грудні 2015 року виплати пенсій січня 2016 року частині пенсіонерів. У 2015 році всі залучені позики були повернуті впродовж року, а у 2017 році знову відновлено залучення позик. Інформація щодо отриманих і погашених обсягів позик ПФУ у 2012–2016 роках наведена в табл. 1.

Таблиця 1

**Інформація щодо отриманих і погашених обсягів позик ПФУ
у 2012–2016 роках**

млн грн

Роки	Залишок неповернутих позик на початок періоду	Отримані позики	Повернуті позики	Залишок неповернутих позик на кінець періоду	З них, поточного року
2012	37235,4	45063,7	33178,7	49120,4	11885,1
2013	49120,4	37289,2	36978,3	49431,3	310,9
2014	49431,3	39171,9	38203,0	50400,3	968,9
2015	50400,3	38461,1	38461,1	50400,3	0
2016	50400,3	0	2350,3	48050,0	-2350,3

Дані, наведені в табл. 1, свідчать, що впродовж останніх п'яти років обсяги залучених і непогашених позик майже не змінювалися. Станом на 01.01.2017 заборгованість ПФУ за позиками зменшилася до 48,1 млрд грн, основний обсяг якої утворено впродовж 2007–2012 років.

Таким чином, об'єднання з 2016 року у складі видатків за КПКВК 2506080 сум на фінансове забезпечення виплат пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, та дефіциту ПФУ дозволило, порівняно з попередніми роками, спростити розрахунки дефіциту бюджету ПФУ та надало можливість перекрити його залишками інших складових об'єднаної програми. Реальний дефіцит бюджету ПФУ станом на 01.01.2017 становив 133,7 млрд грн, з яких 64 відс. його обсягу утворилося за результатами виконання бюджету ПФУ у 2016 році (85,6 млрд грн) та зумовлено зменшенням розміру ЄСВ і зміною частини його розподілу на державне пенсійне страхування.

3.2 Оцінка стану формування та виконання бюджету Пенсійного фонду

Бюджетом ПФУ на 2016 рік (із урахуванням змін⁴⁸, які стосувалися лише перегляду показників за статтями державного бюджету) затверджено поточні доходи та видатки на загальну суму **254066** млн грн, що на **2301** млн грн менше їх початкових сум, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10.03.2016 № 190 «Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2016 рік», і незмінний залишок коштів на початок та кінець року – **840,6** млн гривень.

За наявності умов для перегляду показників дохідної та видаткової частини бюджету ПФУ у зв'язку зі зміною з **01.12.2016** згідно з Законом України від 19.05.2016 № 1384 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» деяких державних соціальних стандартів та гарантій (зокрема, збільшення розміру мінімальної заробітної плати з 1550 грн до 1600 грн, прожиткового мінімуму – з 1208 грн до 1247 грн), зміни, внесені до бюджету ПФУ у грудні, передбачали лише перегляд показників видаткової частини. Це зумовлено некоригуванням Міністерством економічного розвитку і торгівлі України Основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2016 рік, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 558, зокрема фонду оплати праці та середньомісячної заробітної плати найманих працівників, у зв'язку із підвищенням розміру мінімальної заробітної плати, як це передбачено пунктом 2 цієї постанови.

Розрахунки показників бюджету здійснювалися ПФУ з огляду на схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 558 Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2017–2019 роки за сценарієм 1, яким передбачалося зростання у 2016 році, порівняно з попереднім роком, на 2,2 відс. ВВП (2262 млрд грн) і на 23,1 відс. ФОП (589,1 млрд грн), і з урахуванням державних соціальних стандартів та гарантій, розміри яких встановлені статтею 7 Закону № 928.

⁴⁸ Внесені постановами Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 577 і від 28.12.2016 № 1027 «Про внесення змін до бюджету Пенсійного фонду України на 2016 рік».

Проте **планова збалансованість бюджету ПФУ 2016 року була умовною** через покриття дефіциту ПФУ (початкова сума – **81275,8 млн грн**, уточнена – **81693,9 млн грн**) за рахунок коштів державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 2506080.

Стан формування та виконання бюджету Пенсійного фонду у 2016 році наведено в табл. 2.

Таблиця 2

Стан формування та виконання бюджету ПФУ у 2016 році

Показник	План		Факт		Відхилення	
	млн грн	Структура надходжень (відс.)	млн грн	Структура надходжень (відс.)	(+, -)	Виконання (відс.)
Всього доходи	254065,9	100	255801,1	100	1735,2	100,7
Власні надходження	109967,9	43,3	111706,6	43,7	1738,7	101,6
Кошти державного бюджету	142587,6	56,1	142587,6	55,7	0	100
Кошти фондів соціального страхування	1510,4	0,6	1506,9	0,6	0	99,8
Видатки, всього	254065,9	100	253448,5	100	-617,4	99,8
в т.ч. видатки, джерелом здійснення яких згідно із законодавством визначено:						
- власні надходження,	199564,8	78,5	202095,6	79,7	2530,8	101,3
<i>з них за рахунок коштів на покриття дефіциту</i>	<i>81693,9</i>	<i>32,2</i>	<i>85616,8</i>	<i>33,8</i>	<i>3922,9</i>	<i>104,8</i>
- кошти державного бюджету	54490,7	21,4	51346,3	20,3	-3144,4	94,2
- кошти фондів соціального страхування	10,4	0,1	6,6	0,003	-3,8	62,7

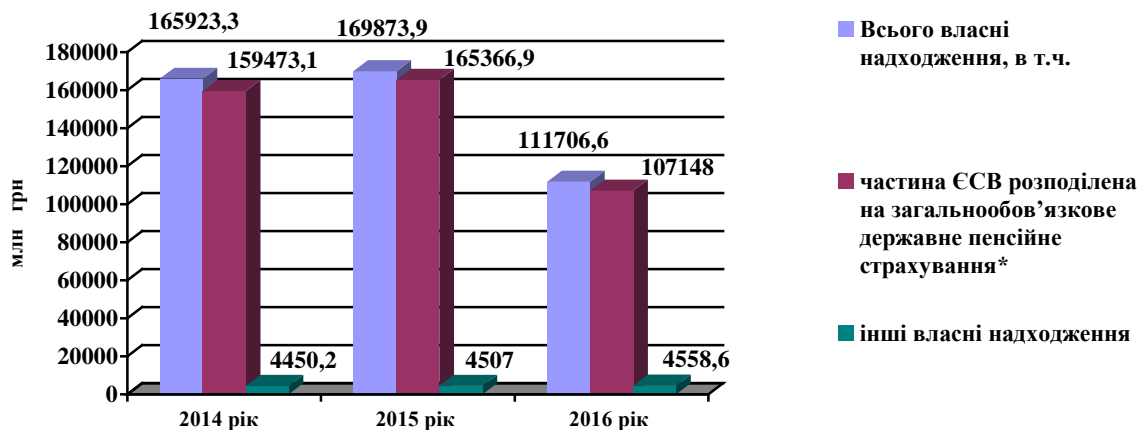
Як видно з даних, наведених в табл. 2, у 2016 році до дохідної частини бюджету ПФУ в цілому за усіма джерелами надійшло 255801,1 млн грн поточних доходів (або 100,7 відс. затверджених сум, понад план отримано 1735,2 млн грн), у структурі яких:

✓ **43,7 відс. загальних обсягів становили власні надходження**, джерелом формування яких є **надходження частини ЄСВ** (107148 млн грн), контроль за надходженням яких з 2013 року покладено на органи ДФС, та інші платежі до ПФУ (4558,6 млн грн) (відшкодування видатків на виплату пільгових пенсій (список № 1, список № 2), кошти за міжнародними зобов'язаннями, користування тимчасово вільними коштами ПФУ та інші

платежі (повернення коштів за минулі роки, пеня та штрафи, страхові внески від добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, сплачені внески за нарахуваннями до 01.01.2004), справляння яких контролюють **органи ПФУ**. Порівняно з 2014 роком обсяг власних доходів зменшився на **32,7 відс.**, з 2015 роком – на **34,2 відсотка**.

Аналіз динаміки власних доходів ПФУ наведено на діаграмі.

Діаграма 1. Динаміка власних доходів Пенсійного фонду України за 2014–2016 роки



У 2016 році виконання плану **власних доходів** забезпечено в цілому на **101,6 відс.** (у розрізі регіонів відсоток коливався від 76,8 відс. (Донецька обл.) до 115,7 відс. (м. Київ), в т.ч. виконання плану **надходжень частини ЄСВ** – на **101,7 відс.** (від 76,5 відс. по Донецькій обл. до 116 відс. по м. Києву), за **іншими платежами до ПФУ** – на **99,2 відс.** (від 48,6 відс. по Волинській обл. до 135,4 відс. по Херсонській області).

За даними ДФС, наданими ПФУ, згідно з пунктом 2 постанови Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 644⁴⁹, встановлено, що впродовж 2014 – 2016 років на тлі зменшення середньооблікової чисельності працівників (із 10929,3 тис. осіб на початок 2015 року до 10779 тис. осіб – на початок 2017 року), спостерігалася позитивна тенденція зі збільшення кількості платників ЄСВ (із 3774,9 тис. осіб до 3933,2 тис. осіб відповідно).

У 2016 році сума нарахованого ЄСВ, порівняно з 2015 роком, зменшилася на 23,9 відс. (на 39,6 млрд грн), в першу чергу внаслідок зменшення у 2016 році його розміру, і становила 126100,2 млн гривень.

Платниками через рахунки ДФС, відкриті в органах Казначейства, перераховано (з урахуванням зобов'язань 2015 року, штрафів і пені) **131826,8 млн грн** (в т.ч. у I кварталі – 22,8 відс., у I півріччі – 47,3 відс., за 9 місяців – 71,7 відс.), з яких за результатами розподілу цих сум ДФС

⁴⁹ «Про затвердження Переліку показників сплати єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування для інформування Кабінету Міністрів України».

відповідно до пропорцій розподілу ЄСВ, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 675 (із змінами), на виконання частини 28 статті 8 Закону № 2464 частка надходжень до бюджету ПФУ становила 81,3 відс. розподілених сум ЄСВ, проти 88 відс. у 2014 році та 89,1 відс. – у 2015 році.

Зменшення частки надходжень ЄСВ до бюджету ПФУ зумовлене зміною⁵⁰ частини розподілу ЄСВ для ПФУ (зокрема, для роботодавців з 88,29 до 78,5576 відс.), який згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1015 визначений з 01.01.2017 на рівні 82,52 відсотка. За існуючих впродовж 2016 року змін у пропорціях розподілу ЄСВ у I кварталі ПФУ розподілено 85,71 відс. надходжень ЄСВ за цей період, у I півріччі – 82,72 відс., за 9 місяців – 81,78 відсотка.

Впродовж 2014–2016 років загальний обсяг боргу зі сплати ЄСВ збільшився на 12,1 відс. і станом на 01.01.2017 становив 8015,4 млн грн (у т.ч. 88,1 відс. – недоїмка зі сплати ЄСВ і 11,9 відс. – заборгованість зі сплати пені та штрафних санкцій). На початок 2017 року рахувалося 434494 підприємств-боржників, проти 413019 – на початок 2015 року;

✓ **55,7 відс.** – кошти державного бюджету (або 100 відсотків);

✓ **0,6 відс.** – кошти фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (або 99,8 відсотка).

У цілому **видатки ПФУ**, з урахуванням використання залишку коштів на початок року, за рахунок усіх джерел здійснені у 2016 році на суму **253448,5 млн грн** (план недовиконано на 0,2 відс.), у структурі яких частка видатків ПФУ, джерелом здійснення яких є власні надходження, становила 79,73 відс., кошти державного бюджету – 20,25 відс. і решта – кошти Фонду на випадок безробіття.

Однак **власні видатки** бюджету ПФУ покрито:

✓ **власними доходами** на **56,9 відс.** (включали, крім власних надходжень зменшених на суму поверненої позики, суми ЄСВ, сплачені державою за деякі категорії застрахованих осіб і приріст залишку коштів);

✓ коштами **фондів** загальнообов'язкового державного соціального страхування – на **0,7 відс.**;

✓ **коштами державного бюджету** – на **42,4 відс.** (кошти, спрямовані на покриття **фактичного дефіциту** бюджету ПФУ 2016 року).

При цьому фактичний розмір дефіциту ПФУ на **3922,8 млн грн перевищив плановий обсяг**, джерелом **фінансування** якого була **економія коштів**, що склалася за результатами:

- використання сум на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами (КПКВК 2506080) через прорахунки у плануванні **видатків** (початково на **5883,5 млн грн** більше, а з урахуванням внесених змін – на **3144,3 млн гривень**);

⁵⁰ Внаслідок внесення постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 85 змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 675.

- сплати державою ЄСВ за деякі категорії застрахованих осіб (778,5 млн грн), тобто коштів, **які мають чітке цільове призначення.**

Середньомісячний **обсяг доходів** бюджету ПФУ за 2016 рік становив **21389,1 млн грн**, **видатків – 21120,7 млн гривень.** Перевищення дохідної частини над видатковою склалося у I–III кварталах 2016 року.

У структурі видатків бюджету ПФУ 2016 року:

✓ **98,5 відс.** становили видатки **на виплату пенсій і допомоги** (використано 249727,9 млн грн на виплати 2016 року (січень частково і лютий – грудень) і 2017 року (січень частково), у складі яких 79,53 відс. становили видатки за рахунок власних надходжень, 20,46 відс. – кошти державного бюджету і решта – кошти Фонду на випадок безробіття.

На проведення перерахунків у зв'язку **із зміною розміру прожиткового мінімуму** використано 4217,7 млн гривень. Внаслідок цього з 01.05.2016 розмір пенсій у 8,1 млн пенсіонерів у середньому збільшився на 57,3 грн; з 01.12.2016 – у 8,3 млн осіб – на 117,8 грн відповідно;

✓ **1,4 відс.** – **адміністративно-управлінські видатки** (3620,2 млн грн), з них:

- **0,9 відс.** становлять **управлінські видатки** (в т.ч. 2276,9 млн грн – на керівництво та управління у сфері пенсійного забезпечення, 2,6 млн грн – на виготовлення пенсійних посвідчень і документів, що підтверджують статус застрахованої особи, 37,5 млн грн – на виготовлення бланків, виплатних відомостей для виконання функцій з призначення і виплати пенсій, 80,5 млн грн – на створення програмно-технічного забезпечення системи інформаційно-аналітичної підтримки органів ПФУ);

- **0,5 відс.** – **адміністративні видатки** (в т.ч. 1153,8 млн грн – на оплату послуг з доставки пенсій і грошової допомоги, що здійснюються через банківські установи та відділення УДППЗ «Укрпошта», і 68,8 млн грн – оплата розрахунково-касового обслуговування і за підкріплення готівкою виплати пенсії і грошової допомоги). При цьому аналіз засвідчив, що вартість послуг з доставки залежить від категорії одержувачів та способу виплати. Зокрема, витрати на доставку пенсій і допомоги, призначених згідно із Законом № 1058, у бюджеті ПФУ закладені у розмірі **0,6 відс.** загального розміру виплат; призначених згідно з іншими законодавчими актами в частині розміру пенсії, на яку особа має право за Законом № 1058 – **0,15 відс.**; військовослужбовцям, особам начальницького та рядового складу – **0,05 відсотка**;

✓ **0,1 відс.** – суми на виплату роботодавцям компенсації фактичних витрат, пов'язаних зі сплатою ЄСВ, та інші видатки, пов'язані з виплатою пенсій пенсіонерам іноземних держав, що проживають на території України, компенсації ООН тощо.

У загальному обсязі видатків на виплату пенсій і допомоги та їх доставку, здійснених за рахунок **власних коштів ПФУ**, на виплату пенсій і допомоги, **призначених згідно з Законом № 1058**, використано **190638,6 млн грн** (101,4 відс. плану), виплату різниці у розмірах пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, в частині, що не перевищує розміру пенсії за віком, –

4851,3 млн грн (95,7 відс.); виплату різниці пенсій наукових працівників небюджетних наукових установ – **72,9 млн грн** (87,8 відс); виплату доплат до пенсій згідно із Законом України 16.03.2004 № 1603 «Про поліпшення матеріального становища інвалідів війни» – **80 млн грн** (80,2 відс.); пенсійне забезпечення згідно із Законом № 2662 осіб, які досягли пенсійного віку – **3840,6 млн грн** (106,3 відс) і **146 млн грн** – на виплату пенсій за кордоном (109,4 відсотка).

Аналіз засвідчив, що формування та виконання показників бюджету ПФУ у 2016 році супроводжувалося певними **особливостями і недоліками**, зокрема:

в дохідній частині:

✓ до складу доходів згідно зі статтею 25 Закону № 928 віднесено **кошти Фонду тимчасової втрати працездатності** (установлено, що залишки коштів станом на 01.01.2016 у сумі 1,5 млрд грн з рахунків цього Фонду Казначейством перераховуються на рахунок ПФУ). Віднесення цих сум до джерел формування доходів бюджету ПФУ дозволило дещо нівелювати розмір дефіциту ПФУ у 2016 році;

✓ у **2016 році**, порівняно з попередніми роками, **збільшено складові надходжень** з державного бюджету **та змінено порядок** їх затвердження. Так, уточнені обсяги надходжень з державного бюджету затверджені у сумі **142587,6 млн грн** за двома підстаттями, а саме:

- **142586,2 млн грн** – на фінансове забезпечення виплат пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами (**54489,3 млн грн**), **на покриття дефіциту (81693,9 млн грн)** та на сплату **ЄСВ за деякі категорії застрахованих осіб (6403 млн грн)**, які, з огляду на їх характер та зміст, слід відносити до власних доходів ПФУ, так як вони спрямовуються на здійснення власних видатків.

У 2016 році загальна сума ЄСВ, сплаченого за деякі категорії застрахованих осіб, що надійшла до ПФУ, становила 5624,5 млн грн (або на 3446,4 млн грн менше надходжень 2015 року, що пов'язано із зменшенням розміру ЄСВ), чисельність осіб, за яких сплачено ЄСВ, становила 1436,7 тис. осіб (або на 249,4 тис. осіб менше плану), середній страховий внесок порівняно з планом збільшився на 4,81 грн і становив 321,28 грн на місяць. Прорахунки у плануванні чисельності дозволили зменшити плановий розмір дефіциту ПФУ на 778,5 млн грн;

- **1,4 млн грн** – на **компенсацію** роботодавцю частини фактичних витрат, пов'язаних зі сплатою ЄСВ, передбачені Законом № 928 у складі бюджетної програми за КПКВК 2501590 на виконання норм частини третьої статті 24 Закону України від 05.07.2012 № 5067 «Про зайнятість населення»⁵¹ (далі – кошти на компенсацію роботодавцю частини ЄСВ). Однак ці суми включено до бюджету ПФУ 31.08.2016, або більш ніж через 8 місяців після затвердження Законом № 928 бюджетних призначень на цю мету, що відстрочило до жовтня 2016 року терміни їх використання.

⁵¹ Набув чинності з 01.01.2013.

В ході проведення контрольного заходу встановлено, що у 2016 році п'яти роботодавцям згідно з актами за 2014 рік і 2016 рік належало до відшкодування 2042,4 тис. грн (за 80 договорами створено 72 робочих місця), фактично відшкодовано 1400 тис. грн, заборгованість станом на 01.01.2017 становить 642,4 тис. грн, суми якої у звітності ПФУ не відображаються (ведеться тільки аналітичний облік). Це не відповідає принципу бухгалтерського обліку та фінансової звітності щодо «повного висвітлення операцій», визначеному статтею 4 Закону України від 16.07.1999 № 996 «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»⁵².

Крім того, аналіз засвідчив, що дані звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 2501590, затвердженого спільним наказом Мінфіну та Мінсоцполітики від 23.02.2016 № 163/197 в частині результативних показників, не відповідали показникам ПФУ, що не узгоджується із пунктом 6 розділу III «Вимоги до складання звіту про виконання паспорта бюджетної програми» Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання, затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, і відповідно до пункту 36 частини першої статті 116 Бюджетного кодексу України є порушенням бюджетного законодавства. За даними звіту про виконання паспорта за КПКВК 2501590 за 2016 рік укладено 71 трудовий договір, або на один менше, ніж фактично;

✓ розрахунок надходжень до ПФУ частини ЄСВ здійснювався з урахуванням прогнозних показників ДФС, наданих у грудні 2015 року. Однак мало місце певне завищення ДФС у 2016 році планового ФОП, на який нараховується ЄСВ, через неврахування показників попередніх років (у 2014 році нарахування ЄСВ здійснено із 94,4 відс. загального ФОП, у 2015 році, із 92,3 відс., відповідно, у 2016 році – із 93,05 відс. проти 96 відс. планових). Це дозволило частково нівелювати обсяги дефіциту бюджету ПФУ, оскільки суми планових надходжень частини ЄСВ за розрахунками завищені на 3128,9 млн гривень.

У 2016 році фактичний ФОП (включав ФОП найманих працівників, суми грошового забезпечення військовослужбовців і грошового забезпечення батьків-вихователів, які не працюють) становив 627902 млн грн (або 106,6 відс. прогнозного показника), зростання, порівняно з 2014 роком, становило 33,1 відс., порівняно з 2015 роком – 22,5 відс., що сприяло деякій компенсації втрат надходжень ЄСВ у зв'язку зі зменшенням його розміру.

у видатковій частині:

✓ планові суми видатків на виплату пенсій і допомоги за рахунок власних коштів відповідно до Закону № 1058 були зменшені на 14000 млн грн – суму фінансування пенсій за січень 2016 року частині пенсіонерів, проведеного у грудні 2015 року за рахунок коштів державного бюджету (КПКВК 2506080). Це питання було врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від

⁵² Фінансова звітність повинна містити всю інформацію про фактичні та потенційні наслідки господарських операцій та подій, здатних вплинути на рішення, що приймаються на її основі.

24.12.2015 № 1081 «Про внесення змін до бюджету Пенсійного фонду України на 2015 рік», відповідно до якої дефіцит коштів Пенсійного фонду для виплати пенсій збільшено з **17759,3 млн грн** до **31759,3 млн грн**, та передбачалося проведення фінансування пенсій за січень 2016 року особам, які отримують пенсії через національного оператора поштового зв'язку, – по **08.01.2016** та через банківські установи – по **23.01.2016**. Сума фінансування становила 63,5 відс. місячної потреби на виплату пенсій за січень 2016 року. Це, за відсутності заборгованості з виплати пенсій, свідчить про прорахунки у плануванні видатків за КПКВК 2506080 у 2015 році і дозволило вперше з 2004 року уникнути у 2016 році тимчасових касових розривів при виконанні бюджету ПФУ.

Слід відмітити, що в грудні 2016 року без внесення змін до бюджету ПФУ на 2016 рік згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 972 «Деякі питання виплати пенсій» в межах коштів, передбачених бюджетом ПФУ на 2016 рік, проведено фінансування виплати пенсій за січень 2017 року (з датами виплат: по 10.01.2017 – особам, які отримують пенсії через національного оператора поштового зв'язку; по 15.01.2017 – через банківські установи). За даними ПФУ, у період з 26 по 29 грудня 2016 року здійснено фінансування виплати пенсій за січень 2017 року частині пенсіонерів у сумі 10,5 млрд грн, у т.ч. 3,5 млрд грн – власні надходження ПФУ і 7 млрд грн – кошти державного бюджету.

Невизначення Урядом обсягів коштів на виплату пенсій та джерел їх фінансування призвело до залучення на цю мету коштів державного бюджету (економія, що склалася у зв'язку з перевищенням планових обсягів на виплату пенсій, надбавок і підвищень, призначених за різними пенсійними програмами за КПКВК 2506080, над фактичними видатками);

✓ розрахунок видатків на виплату пенсій та допомоги проведено **за відсутності єдиних підходів** до застосування **кількісних** (чисельність пенсіонерів) та **якісних показників** (середній розмір виплат), **що призвело до певних прорахунків у плануванні**. Однією із причин є невизначення методики їх розрахунку Порядком розроблення, затвердження та виконання бюджету ПФУ, затвердженим постановою правління ПФУ від 31.09.2009 № 21 -2 (далі – Порядок № 21-2) і розробленими на його виконання Методичними рекомендаціями. Водночас на цю прогалину вказувала Рахункова палата при проведенні попередніх контрольних заходів.

Як результат, при опрацюванні даних квартальної та річної звітності ПФУ (ф. № 2-ПФ) встановлено, що чисельність пенсіонерів, які отримують: пенсії згідно з Законом № 1058, у розрахунках до бюджету ПФУ перевищувала фактичну на 614,5 тис. осіб; виплату різниці у розмірах пенсій, призначених за різними пенсійними програмами в частині, що не перевищує розміру пенсії за віком, – на 3,9 тис. осіб; різницю пенсій наукових працівників небюджетних наукових установ – на 802 особи; доплати до пенсій згідно зі Законом України

«Про поліпшення матеріального становища інвалідів війни»⁵³ – на 15,6 тис. осіб; пенсію згідно з Законом № 2262, – була меншою на 10,6 тис. осіб.

Аналогічна ситуація мала місце і при плануванні видатків за рахунок коштів державного бюджету. Так, із огляду на показники середньої чисельності одержувачів в розрізі категорій за 2016 рік і середні розміри виплат, включених до розрахунків до бюджету ПФУ, обсяги планових видатків за КПКВК 2506080 за розрахунками перевищували фактичні на 5,3 млрд гривень. Зокрема, чисельність одержувачів пенсій згідно з Законом України «Про прокуратуру» перевищувала фактичну на 191 особу; «Про судоустрій і статус суддів» – на 13 осіб; «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» – на 71,1 тис. осіб; надбавок згідно з Законом України «Про донорство крові та її компонентів» – на 5,2 тис. осіб; доплат дітям сиротам від 18 до 23 років – 5,6 тис. осіб; доплат до пенсій у зв'язку з втратою годувальника згідно з статтею 7 Закону України «Про підвищення престижності шахтарської праці» – на 4,3 тис. осіб тощо.

Аналіз свідчить, що **впродовж I–III кварталів 2016 року** спостерігалася **стабільне і досить суттєве недовиконання планових показників** за рахунок коштів державного бюджету за КПКВК 2506080: у I кварталі – на 12,8 відс., у II – на 16,1 відс., III – на 16,6 відсотка. З огляду на відсутність заборгованості з пенсійних виплат, це підтверджує факт прорахунків у плануванні показників при формуванні бюджету ПФУ на 2016 рік. Внаслідок цього впродовж 11 місяців 2016 року щомісячно утворювалися значні обсяги залишків невикористаних асигнувань від 325,6 млн грн у кінці травня (2,5 відс. планового обсягу на місяць) до 1942 млн грн у листопаді (14,4 відс. відповідно), а залишок асигнувань станом на 01.12.2016 у сумі 8972,9 млн грн спрямовано в грудні на фінансування виплати пенсій за січень 2017 року частині пенсіонерів. На залишок невикористаних на кінець року асигнувань в сумі 3144,4 млн грн збільшено показник дефіциту бюджету ПФУ.

Видатки за рахунок коштів державного бюджету на виплати за спеціальними законами становили **51344,9 млн грн., або 103,5 відс.** планового обсягу, зокрема, показники плану з виплати пенсій згідно з Законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування»⁵⁴ виконано на 94,8 відс., «Про прокуратуру»⁵⁵ – на 130,3 відс., решта – на 92,5 відс. (пенсії військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу, особам начальницького та рядового складу – 96,6 відс., особам, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи та у зв'язку із закриттям ЧАЕС – 86,4 відс.). При цьому перевиконання показників плану відбулося за трьома напрямками, а саме: на 30,3 відс. – згідно з Законом України «Про прокуратуру» внаслідок проведення виключно за рішеннями судів перерахунків пенсій, призначених працівникам органів прокуратури; у 2,2 раза – пенсій суддям і на 61 відс. – довічного грошового утримання суддів у відставці згідно з Законом

⁵³ Від 16.03.2004 №1603.

⁵⁴ Від 07.06.2001 № 2493.

⁵⁵ Від 14.10.2014 № 1697.

України «Про судоустрій і статус суддів»⁵⁶ внаслідок масового звільнення суддів та перерахунків їм розмірів довічного грошового утримання згідно з рішеннями Конституційного Суду України;

✓ суми видатків на оплату послуг з доставки і виплати пенсій, які відносяться до адміністративних видатків, не відображаються окремо у звітності про виконання бюджету ПФУ, оскільки затверджуються у складі видатків на виплату пенсій і допомоги (за кожним напрямом). Це унеможлиблює оцінку стану виконання планових показників видатків з доставки і виплати пенсій та допомоги, що розраховуються ПФУ за кожним напрямом виплат при формуванні його бюджету;

✓ у бюджеті ПФУ на 2016 рік **не закладалися суми на погашення позик** минулих років, отриманих з державного бюджету, що, за наявності їх значних обсягів (станом на 01.01.2016 – 50,4 млрд грн), свідчить про відсутність механізмів їх погашення.

Однак фактично з бюджету ПФУ у січні 2016 року спрямовано **2350,3 млн грн** на погашення позик минулих років, які у звіті (ф. № 2-ПФ) відображалися **відокремлено з мінусовим знаком** (сума не відноситься ні до дохідної, ні до видаткової частини бюджету)⁵⁷.

✓ частка **адміністративно-управлінських видатків** з бюджету ПФУ в 2016 році становила **1,4 відс.** поточних доходів бюджету ПФУ. При цьому пунктом 3 постанови Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів» рекомендовано, зокрема, правлінню ПФУ установити питому вагу видатків на організацію роботи (адміністративні, організаційно-управлінські, капітальні видатки, видатки на інформатизацію) в доходах без урахування залишку за попередній рік у розмірі **один відсоток**.

Одним із резервів скорочення адміністративних видатків є переведення виплати пенсій та допомоги через установи уповноважених банків, що здійснюється на безоплатних умовах для пенсіонера і для ПФУ⁵⁸. Аналіз свідчить, що пенсії через установи уповноважених банків на початок 2015 року отримували 55,8 відс. загальної чисельності пенсіонерів, 2016 року – 57,9 відс., 2017 року – 58 відсотка. У 2016 році частка пенсій, виплачених через установи уповноважених банків (49 – на початок 2016 року і 45 – на кінець) становила 63 відс. загальних пенсійних виплат і збільшилася, порівняно з 2015 роком, на 2,4 відсотка. У 2015 році сума економії коштів ПФУ від переведення виплат через установи уповноважених банків становила 1,6 млрд грн, у 2016 – 1,7 млрд гривень.

⁵⁶ Від 02.06.2016 № 1402.

⁵⁷ За поясненням ПФУ погашення позик вдалося здійснити внаслідок неотримання позик 2016 року, згідно з планами-графіками поденного фінансування виплати пенсій і видатків.

⁵⁸ Пункт 5 Порядку виплати пенсій та грошової допомоги за згодою пенсіонерів та одержувачів допомоги через їх поточні рахунки у банках, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.99 № 1596.

Таким чином, у 2016 році збалансованості бюджету ПФУ вдалося досягти в основному шляхом залучення коштів державного бюджету на покриття його дефіциту, а також завдяки фінансуванню частини видатків за січень 2016 року у грудні 2015 року та перевищенню планових обсягів видатків на виплату пенсій та допомоги над фактичними. Як наслідок, кошти єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів не залучалися.

4. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ДЕФІЦИТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ ТА ЗАХОДІВ З ЙОГО ПОДОЛАННЯ

У 2016 році Пенсійним фондом в цілому забезпечено своєчасність і повноту виплати пенсій всім категоріям пенсіонерів. Водночас фінансування їх виплати, як і в минулих роках, забезпечувалося, зокрема за рахунок залучення коштів державного бюджету на покриття дефіциту бюджету ПФУ. **Реальний розмір дефіциту** бюджету ПФУ (з урахуванням сум непогашених позик минулих років) щороку зростає: у 2014 році він становив **65,1 млрд грн**, у т.ч. 14,7 млрд грн дефіцит 2014 року, у 2015 – **82,2 млрд грн**, у т.ч. 31,8 млрд грн дефіцит 2015 року, у 2016 – **133,7 млрд грн**, у т.ч. **85,6 млрд грн** дефіцит 2016 року. Водночас значні обсяги бюджетних коштів, спрямованих на цю мету, дозволили забезпечити у 2016 році середній розмір пенсії у сумі **1828,33 грн**, що становить **40,8 відс. середнього заробітку**, з якого сплачені страхові внески у цей період, і **81,7 відс. середнього фактичного розміру прожиткового мінімуму** на 2016 рік для осіб, які втратили працездатність (**2238 гривень**). При цьому на початок 2017 року **51,5 відс** загальної чисельності пенсіонерів (11938,8 тис. осіб) отримували пенсію у розмірі **нижче 1500 грн**, при середньому **1828,33 грн** (на початок 2016 року **64,1 відс.** (12296,5 тис. осіб) і **1699,51 грн**, відповідно).

У загальній чисельності пенсіонерів, які отримували пенсійні виплати за рахунок коштів бюджету ПФУ, станом на 01.01.2016 частка пенсіонерів, які отримували пенсію у розмірі нижче прожиткового мінімуму, становила 5,3 відс. і 2,4 відс. – у розмірі, що відповідав цьому показнику; станом на 01.01.2017 – 8,2 відс. і 3,2 відсотка відповідно.

Більшість пенсіонерів отримували пенсії, призначені згідно з Законом № 1058, їх чисельність становила майже **10896,8 тис. осіб**, в т. ч.:

- **84,2 відс.** отримували пенсію за віком та за вислугу років. Середній розмір їх пенсійних виплат становив, відповідно, 1725,69 грн і 1783,44 грн; середній розмір новопризначених пенсій становить 1837,9 грн і 2232,29 гривень;

- **11 відс.** – пенсію по інвалідності, середній розмір виплат – 1479,15 грн, новопризначених – 1546,84 гривень;

- **4,8 відс.** – пенсію у разі втрати годувальника, середній розмір виплат – 1454,45 грн, новопризначених – 1116,01 гривень.

Чисельність пенсіонерів, які отримували соціальні пенсії, становила 97,9 тис. осіб, середній розмір виплат – 1268,5 гривень.

На початок 2017 року надбавку до пенсій за кожний повний рік страхового стажу отримували 73 відс. загальної чисельності пенсіонерів, які отримували пенсії згідно із Законом № 1058.

Чисельність пенсіонерів, які станом на 01.01.2017 отримували пенсії, призначені за спеціальними законами, становила **213195 осіб** і зменшилася впродовж року на **5475 осіб**, зокрема, чисельність державних службовців – на 2,5 відс., наукових (науково-педагогічних) працівників – на 5 відс., митників – на 2,7 відс. При цьому значно збільшилась чисельність суддів у відставці – на 46,6 відс. і працівників органів прокуратури – на 0,9 відсотка.

Аналіз **середніх розмірів пенсій**, призначених за спеціальними законами, засвідчив, що станом на 01.01.2017 середній розмір пенсії, призначеної згідно з Законом України «Про судову експертизу», становив 2990,1 грн і в 1,7 раза перевищував середню виплату, яку отримували пенсіонери за віком згідно з Законом № 1058 (1725,69 грн), згідно з законами України «Про статус народного депутата України» і «Про Кабінет Міністрів України» – перевищував в 8,8 раза і становив, відповідно, 15152,5 грн та 15102,9 грн, довічне грошове утримання суддів у відставці становило 22136,1 грн (або в 12,8 раза більше).

Однак реальні суми пенсій, отримані окремими категоріями пенсіонерів, є меншими від їх нарахованих розмірів через запровадження для працюючих та непрацюючих пенсіонерів з липня 2014 року⁵⁹ оподаткування пенсій, а з серпня 2014 року – військового збору.

Згідно з підпунктом 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України з 01.01.2016 оподаткуванню підлягали суми пенсії, що перевищували три мінімальних заробітних плати в частині такого перевищення за ставкою 15 відс., а з 01.07.2016 – десять розмірів прожиткового мінімуму (у розрахунку на місяць), встановленого на 1 січня звітного податкового року (у 2016 році – 10740 грн) у частині такого перевищення за ставкою 18 відсотків.

Ставка військового збору становить 1,5 відс. об'єкта оподаткування і відповідає базі справляння податку з доходів фізичних осіб (п. 16¹ підрозділу 10 розділу XX Перехідних положень Податкового кодексу України).

Оподаткування пенсій та стягнення військового збору здійснюється органами ПФУ в автоматичному режимі. У 2015 році податок на доходи фізичних осіб і військовий збір через органи ПФУ сплатили **362,9 тис. пенсіонерів** на загальну суму **1194,7 млн грн**; у 2016 році – відповідно 7,5 тис. осіб і **440,8 млн грн**. При цьому в 2016 році найбільша чисельність осіб, пенсія яких підлягала оподаткуванню, склалася в лютому 2016 року – 252,3 тис. осіб.

Таким чином, наявність значних обсягів реального дефіциту бюджету ПФУ стримує збільшення розмірів пенсійних виплат для більшості пенсіонерів, а запровадження оподаткування пенсій для деяких категорій пенсіонерів дещо зменшує реальні суми належних їм виплат.

⁵⁹ З дати набуття чинності Законом № 1166.

**РАХУНКОВА ПАЛАТА
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ РОЗГЛЯДУ МАТЕРІАЛІВ АНАЛІЗУ**

ЗРОБИЛА ТАКІ ВИСНОВКИ:

1. Зміни у законодавстві у 2015–2016 роках та вжиті Урядом заходи щодо їх виконання, спрямовані на збільшення легального фонду оплати праці, намітили деякі позитивні тенденції у вирішенні проблеми покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду у майбутньому. Заходи законодавчого характеру із зменшення видаткової частини бюджету ПФУ шляхом призупинення осучаснення пенсій, скорочення їх розмірів або припинення пенсійних виплат для окремих категорій громадян ситуативно зменшували навантаження на бюджет Пенсійного фонду, але вирішального значення для його збалансування не мали.

Як наслідок, у 2016 році збалансованість бюджету ПФУ була досягнута за рахунок збільшення асигнувань із державного бюджету. Реальний розмір дефіциту бюджету ПФУ з урахуванням сум непогашених позик минулих років упродовж року зріс із 82,2 млрд грн (з них 31,8 млрд грн – дефіцит 2015 року) до 133,7 млрд грн (з них 85,6 млрд грн – дефіцит 2016 року).

У 2016 році вперше з 2004 року, за даними звіту Пенсійного фонду, при виконанні його бюджету кошти єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів не залучалися, але, як показав аналіз, – тільки за рахунок спрямування у грудні 2015 року згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2015 № 1081 «Про внесення змін до бюджету Пенсійного фонду України на 2015 рік» 14 млрд грн коштів державного бюджету для забезпечення фінансування виплат пенсій за січень 2016 року частині пенсіонерів, а також збільшення у 2016 році проти 2015 року на 53,9 млрд грн бюджетних призначень за КПКВК 2506080 для покриття дефіциту бюджету ПФУ. Однак у 2017 році Пенсійним фондом знову відновлено залучення коштів єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів.

Зменшення у 2016 році майже вдвічі розміру ЄСВ (до 22 відс.) і скасування його утримань із заробітної плати (доходу) застрахованих осіб, проведене з метою легалізації тіньової зайнятості та заробітної плати, призвело до недоотримання бюджетом ПФУ, за його розрахунками, 96,4 млрд грн, у т.ч. 18,7 млрд грн. – внаслідок скасування утримань із заробітної плати. На зменшення сум власних надходжень ПФУ також вплинули пільги зі сплати ЄСВ (1,8 млрд грн) і зниження Урядом у лютому 2016 року частини розподілу ЄСВ на державне пенсійне страхування (зокрема, для роботодавців з 88,290 до 78,5576 відс.), розмір якої було збільшено лише з 01.01.2017 (до 82,52 відсотка).

Серед інших причин дефіциту бюджету ПФУ – невисокий розмір заробітної плати, певне скорочення чисельності застрахованих осіб і страхувальників, щорічне здійснення невластивих видатків, передбачених

законодавством (50,4 млрд грн), і зростання боргів із сплати ЄСВ та інших платежів до ПФУ (станом на 01.01.2017 – 18,6 млрд гривень).

2. Вжиті Кабінетом Міністрів України, Мінсоцполітики та Пенсійним фондом заходи щодо виконання висновків і пропозицій Рахункової палати за результатами попередніх контрольних-аналітичних заходів були недостатньо повними, своєчасними та системними. Окремі проблеми так і не вирішені, деякі втратили свою актуальність, натомість з'явилися нові, які потребують урегулювання.

2.1. З 2004 року не прийнято закону та на окремі категорії осіб⁶⁰ не поширено змін, що відбуваються в пенсійному забезпеченні, а їх пенсії призначаються із скороченням загальноновстановленого пенсійного віку та страхового стажу, що дає право на пенсію, але на загальних підставах, визначених статтями 27 і 28 Закону України від 09.07.2003 № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», і виплачуються за рахунок коштів державного бюджету, що негативно впливає на державний бюджет.

2.2. Бюджет ПФУ не звільнено від невластивих йому виплат і додаткового навантаження, що призводить до його розбалансування. Зокрема, згідно з абзацом другим пункту 2 прикінцевих положень Закону № 1058 до створення професійних фондів пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років призначаються відповідно до Закону України від 05.11.91 № 1788 «Про пенсійне забезпечення» та виплачуються за рахунок власних коштів ПФУ з наступним їх відшкодуванням підприємствами. На початок 2017 року обсяги зобов'язань підприємств за платежами до ПФУ становили 9,8 млрд гривень. У 2016 році суми невластивих видатків, передбачених законодавством, які не мають страхового характеру, становили 50,4 млрд гривень.

2.3. Стаття 30 Закону України від 09.04.92 № 2262 «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» не визначає форми навчання (денне, заочне, вечірнє відділення, аспірантура) і типів навчальних закладів, навчання в яких дає право на пенсію у разі втрати годувальника.

2.4. Порядок обчислення вислуги років⁶¹, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.92 № 393, у частині зарахування до вислуги років для призначення пенсії служби військових будівельників у військово-будівельних загонах (частинах) та часу перебування на практичній льотній підготовці призваних на військову службу осіб, які навчалися на офіцерів запасу льотної складу у навчальних організаціях Товариства сприяння обороні України, не приведено у відповідність із статтею 17 Закону № 2262.

2.5. Залишається неврегульованим право громадян України на отримання пенсії у разі виїзду на постійне місце проживання до країн, з якими Україною не укладено міжнародних договорів у сфері пенсійного забезпечення.

⁶⁰ Перелік яких встановлено пунктом 3 прикінцевих положень Закону № 1058.

⁶¹ Абзаци четвертий і п'ятий пункту 1.

3. Існуюча нормативно-правова та організаційна система пенсійного забезпечення внаслідок неприйняття закону про призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах містить певні правові прогалини та недоліки, що негативно впливає на стан формування та виконання бюджету ПФУ. Нормативно-правова база, що регулює питання пенсійного забезпечення, складна і керується десятками законодавчих і нормативно-правових актів, а через окремі організаційні недоліки у роботі залучених до процесу формування і виконання бюджету ПФУ органів (зокрема, Мінфіну і ДФС) не вирішено питання щодо списання позик минулих років. Із переданням, починаючи з 01.10.2013, функцій з адміністрування ЄСВ від Пенсійного фонду до ДФС відбулося певне погіршення платіжної дисципліни страхувальників із його сплати, зменшення обсягу надходження ЄСВ і виникнення певних проблем при плануванні його обсягів. Так, упродовж 2014–2016 років загальний обсяг боргу зі сплати ЄСВ зріс на 12,1 відс. і станом на 01.01.2017 становив 8 млрд грн, з них 7,2 млрд грн. – частина ЄСВ, що надходить до ПФУ.

3.1. З 01.06.2015 внаслідок неприйняття закону про призначення всіх пенсій, у т. ч. спеціальних (крім пенсій військовослужбовців і наукових працівників), на загальних підставах скасовано норми пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії/щомісячне грошове утримання призначалися за спеціальними законами, а також призупинено перерахунок призначених раніше пенсій. Разом з тим такі обмеження поширено не на всі категорії осіб.

3.2. Законодавство про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування не приведено у відповідність із Законом України від 23.09.99 № 1105 «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»⁶² у зв'язку з утворенням Фонду соціального страхування України. Це створює навантаження на видаткову частину бюджету ПФУ, оскільки не вирішено питання відшкодування заборгованості Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України перед ПФУ, яка на початок 2015 року становила **1,4 млрд гривень**. Крім того, цим Законом не визначено джерел сплати страхових внесків за осіб, які отримують щомісячні страхові виплати і підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню згідно зі статтею 11 Закону № 1058.

3.3. Норми підпункту «ж» пункту 9 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу України щодо компенсації за рахунок коштів державного бюджету дефіциту ПФУ лише у зв'язку з перерахуванням страхових внесків до накопичувальної системи звужено порівняно зі статтею 113 Закону № 1058, що зумовлює їх порушення при спрямуванні коштів державного бюджету на покриття загального дефіциту ПФУ за КПКВК 2506080 незалежно від причин його утворення.

3.4. Процес перетворення ПФУ в самоврядну, самоокупну організацію через нерозв'язання проблем, пов'язаних із залежністю виконання його бюджету від коштів державного бюджету внаслідок змін, внесених до

⁶² У редакції від 28.12.2014 № 77.

Закону № 1058 Законом України від 08.07.2011 № 3668 «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», відстрочено на невизначений час. Так, протягом 2014–2016 років у структурі надходжень бюджету Пенсійного фонду частка коштів державного бюджету зросла з 31,3 до 56,1 відсотка.

Через реорганізацію, проведену впродовж 2016 року, скорочено частину управлінь ПФУ в районах, містах і районах у містах та чисельність їх працівників, що певним чином стримало зростання обсягів управлінських видатків (порівняно з 2015 роком зросли лише на 1,8 відсотка).

3.5. Мінфіном з 2008 року не вирішено питання списання позики на суму 5,5 млрд грн, а у 2016 році не виконано пункту 42 Плану діяльності міністерства з підготовки проектів регуляторних актів на 2016 рік, затвердженого наказом Мінфіну від 15.12.2015 № 1149, щодо урегулювання протягом I кварталу 2016 року питання безумовного погашення до кінця поточного бюджетного періоду позик, що надавались за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку. Як наслідок, через відсутність механізму погашення позик, отриманих у минулих роках з державного бюджету, в бюджеті ПФУ ці суми не планувалися, однак їх обсяги протягом 2016 року скоротилися з 50,4 до 48,1 млрд грн у зв'язку з неотриманням планових позик, передбачених планами-графіками фінансування виплати пенсій на 2016 рік.

3.6. Урядом прийнято рішення про проведення фінансування виплати пенсій за січень 2017 року частині пенсіонерів у межах коштів, передбачених бюджетом ПФУ (постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2016 № 972 «Деякі питання виплати пенсій»). На цю мету наприкінці грудня 2016 року спрямовано 7 млрд грн коштів державного бюджету (економія, що утворилася внаслідок перевищення обсягів бюджетних призначень за КПКВК 2506080 над фактичними видатками) і 3,5 млрд грн власних коштів ПФУ.

3.7. Організаційна система контролю ПФУ дає можливість запобігти порушенням, переплатам і недоплатам, проте такі факти мають місце. Водночас низький рівень відшкодування об'єктами перевірок виявлених переплат майже не позначився на дохідній частині бюджету ПФУ. Через затвердження у бюджеті ПФУ на 2016 рік коштів на оплату судового збору в обсягах, що не відповідають реальній потребі в них, а також виключення у 2016 році ПФУ із переліку установ, звільнених від його сплати, суди залишили без розгляду у зв'язку з несплатою судового збору 7,9 тис. позовів на суму 1,5 млрд грн (71,5 відс. від сум позовних вимог).

3.8. Існуюча методика формування звітності ПФУ та обліку видатків з виконання бюджету за касовим методом не дає змоги проаналізувати повноту виплат пенсій і допомоги. Водночас дані щомісячної оперативної звітності за 2016 рік свідчать про наявність боргів за новими справами та за перерахунками, які коливалися від 629,4 млн грн у березні до 1367,1 млн грн у грудні 2016 року, а термін їх утворення за окремими особовими рахунками становив від двох до 22 і більше місяців.

3.9. Невідображення у звітності ПФУ заборгованості з компенсації роботодавцям частини ЄСВ (КПКВК 2501590) станом на 01.01.2017 у сумі 642,4 тис. грн суперечить принципу бухгалтерського обліку та фінансової звітності щодо «повного висвітлення операцій», визначеному статтею 4 Закону України від 16.07.99 № 996 «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».

3.10. Додаткова загальна економія коштів у сумі 9,26 млрд грн, яку Мінфіном планувалося отримати до кінця 2016 року за підсумками проведення верифікації (перевірки) достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання всіх видів виплат, в частині пенсійних виплат станом на 01.04.2017 практично відсутня. Так, із наданих Мінфіну ПФУ для проведення верифікації 145 млн записів щодо осіб, які отримують пенсійні виплати, у 16,24 тис. випадках внесені виправлення до персональних даних, що не впливали на розмір пенсії, а у 59 – припинені виплати.

4. Формування і виконання бюджету ПФУ у 2016 році здійснювалося з певними прорахунками у плануванні як дохідної, так і видаткової його частини, що призвели до накопичення обсягів невикористаних асигнувань, які, в свою чергу, дали можливість уникнути залучення позик на покриття касових розривів. Збалансованість бюджету ПФУ була умовною та досягнута за рахунок коштів державного бюджету за об'єднаною бюджетною програмою за КПКВК 2506080, бюджетні призначення за якою перевищували їх фактичні обсяги, незважаючи на неодноразовий перегляд видатків на виплату пенсій за спеціальними законами у бік зменшення.

4.1. Віднесення коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності в сумі 1,5 млрд грн до складу доходів бюджету ПФУ згідно зі статтею 25 Закону України від 25.12.2015 № 928 «Про Державний бюджет України на 2016 рік», завищення у складі бюджетних призначень за КПКВК 2506080 сум ЄСВ, сплаченого державою за деякі категорії застрахованих осіб, на 778,5 млн грн і перевищення через прорахунки в чисельності планових видатків на виплату пенсій, надбавок і підвищень, призначених за різними пенсійним програмами, над фактичними на 3,1 млрд грн дало можливість частково знівелювати обсяги дефіциту бюджету ПФУ у 2016 році та сприяло накопиченню, починаючи з лютого, значних обсягів невикористаних асигнувань, які на початок грудня 2016 року становили 8972,9 млн грн і були частково використані на фінансування виплати пенсій за січень 2017 року.

4.2. Суми планового дефіциту бюджету ПФУ на 2016 рік занижено щонайменше на 3128,9 млн грн внаслідок необґрунтованого збільшення Державною фіскальною службою України у 2016 році прогнозного фонду оплати праці, з якого справляється ЄСВ, через неврахування показників минулих років.

4.3. Розрахунок видатків на виплату пенсій та допомоги проведено за відсутності єдиних підходів до застосування кількісних (чисельність

пенсіонерів) та якісних показників (середній розмір виплат), що призвело до певних прорахунків у плануванні. Одна з причин зазначеного – невизначення методики розрахунку показників Порядком розроблення, затвердження та виконання бюджету Пенсійного фонду України, затвердженим постановою правління ПФУ від 31.09.2009 № 21-2, і розробленими у 2016 році на його виконання методичними рекомендаціями.

5. У 2016 році Пенсійним фондом у цілому забезпечено своєчасність і повноту виплати пенсій усім категоріям пенсіонерів. Середній розмір пенсії в Україні станом на 01.01.2017 становив 1828,33 грн, або 40,8 відс. середнього заробітку, з якого сплачені страхові внески у цей період, і 81,7 відс. середнього фактичного розміру прожиткового мінімуму на 2016 рік для осіб, які втратили працездатність (2238 грн). Цьому передусім сприяло залучення значних обсягів бюджетних коштів, спрямованих на покриття дефіциту бюджету ПФУ. Разом з тим на початок 2017 року понад 51,5 відс. пенсіонерів отримували пенсію у розмірі нижче 1500 грн при середньому розмірі – 1828,33 гривні. Серед причин зазначеного – призупинення у 2014–2016 роках дії частини другої статті 42 Закону № 1058, що передбачає здійснення перерахунку раніше призначених пенсій у зв'язку із зростанням заробітної плати, з якої сплачено страхові внески, та непроведення з 2012 року осучаснення пенсій.

ЯРЕМЕНКО О.С.
ТИМЧАСОВО ВИКОНУЮЧИЙ
ПОВНОВАЖЕННЯ ГОЛОВИ
РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ