

УДК 369.041

Сидельникова Л.П.

доктор економічних наук, доцент,  
завідувач кафедри податкової та бюджетної політики  
Херсонського національного технічного університету

## АСИМЕТРІЇ ФОРМУВАННЯ РЕСУРСІВ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Визначено структуру та дисбаланси джерел формування ресурсів Пенсійного фонду України. Досліджено чинники, що впливають на рівень акумуляції власних надходжень ПФУ. Запропоновано шляхи їх оптимізації.

**Ключові слова:** Пенсійний фонд України, власні надходження, дефіцит, видатки державного бюджету, єдиний соціальний внесок.

### Сидельникова Л.П. АСИММЕТРИИ ФОРМИРОВАНИЯ РЕСУРСОВ ПЕНСИОННОГО ФОНДА УКРАИНЫ

Определены структура и дисбалансы источников формирования ресурсов Пенсионного фонда Украины. Исследованы факторы, влияющие на уровень аккумуляции собственных поступлений ПФУ. Предложены пути их оптимизации.

**Ключевые слова:** Пенсионный фонд Украины, собственные поступления, дефицит, расходы государственного бюджета, единый социальный взнос.

### Sidelnykova L.P. ASYMMETRIES OF FORMING OF RESOURCES OF PENSION FUND OF UKRAINE

A structure and disbalances of sources of forming of resources of Pension Fund of Ukraine are determined. Factors, influencing the level of accumulation of own revenues PFU, are investigated. The ways of their optimization are offered.

**Keywords:** Pension Fund of Ukraine, own revenues, deficit, expenditures of the state budget, social contribution.

**Постановка проблеми.** В умовах перманентного дефіциту бюджетних ресурсів держави все більше уваги науковців та практиків приділяється не лише питанням формування дохідної частини бюджету, а й напрямам її використання. Бюджетні видатки, що постійно зростають, в умовах обмеженості доходів бюджету продукують утворення бюджетного дефіциту, для фінансування якого залучається дедалі більший обсяг державних запозичень, що є наслідком зростання державного боргу та посилення боргових ризиків.

При цьому важливого значення набуває моніторинг видаткової частини державного бюджету України в частині визначення обґрунтованості напрямів та обсягів витрачання бюджетних коштів. Важливою є стаття видатків «Пенсійний фонд України», що складається з видатків на дотацію на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, та покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) для виплати пенсій. Однак цей державний соціальний фонд є позабюджетним і має власні надходження, що повинні повною мірою фінансувати потреби пенсійного забезпечення в країні. Натомість щорічне зростання дефіциту ПФУ є одним із вагомих чинників зростання дефіциту державного бюджету через збільшення бюджетних видатків на його покриття.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику вдосконалення системи пенсійного забезпечення в Україні досліджували такі вітчизняні науковці, як Б. Зайчук, Н. Ковальова, О. Корніюк, Е. Лібанова, Б. Надточій, Л. Омелянович, О. Соломка, Л. Ткаченко. Питанням збалансованості бюджету Пенсійного фонду України приділили увагу В. Андрущенко, В. Базилевич, О. Василик, А. Спіфанов, О. Кириленко, О. Орлюк. Водночас недостатньо дослідженими залишаються перспективи фінансового забезпечення діяльності цього державного соціального фонду в умовах реформування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

**Мета статті** – визначити структуру та дисбаланси джерел формування ресурсів Пенсійного фонду України, дослідити чинники, що впливають на рівень акумуляції власних надходжень ПФУ, запропонувати шляхи їх оптимізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Пенсійне забезпечення є визначальною складовою частиною державних соціальних гарантій і важливою умовою стабільного розвитку суспільства. Тому його доцільно розглядати як особливий елемент соціальної функції держави і водночас як сукупність методів задоволення матеріальних потреб тих верств населення, які відповідно до чинного законодавства мають право на отримання пенсії.

Пенсійна система за структурою та змістовним наповненням є комплексом економічних відносин і фінансових механізмів, за допомогою яких відбувається формування та використання пенсійних фондів і створюються необхідні умови для пенсійного забезпечення відповідних категорій населення. Пенсійне забезпечення перебуває під впливом державної пенсійної політики, напрями, форми і зміст якої залежать від рівня суспільного розвитку, співвідношення соціальних інтересів, мотивації уряду, ідеології керівних партій та опозиції, а також активності громадян. Пенсійна система в трансформаційний період повинна бути динамічною та адекватною до змін інституціонального середовища, а також базуватися на гармонійній співпраці соціальних партнерів – держави, суб'єктів господарювання, фізичних осіб, створювати ефективний механізм для фінансового забезпечення окремих верств населення.

Формування державної пенсійної системи є результатом суспільної угоди з метою здійснення ефективної соціальної політики держави у сфері пенсійного забезпечення громадян, особливості якої визначені впливом політичних, економічних, соціальних чинників, а також національного менталітету та культурних поглядів і звичаїв суспільства. Законами України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058-IV та «Про недержавне пенсійне забезпечення» № 1057-IV розпочато впровадження з 1 січня 2004 р. пенсійної реформи, зміст якої полягає у запровадженні трирівневої пенсійної системи:

– перший рівень – солідарна система, що базується на засадах солідарності й субсидування, а також здійснення виплати пенсії і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду України;

– другий рівень – накопичувальна система державного пенсійного страхування, що передбачає накопичення частини обов'язкових внесків (до 7% заробітної плати працівника) в єдиному Накопичувальному фонді й їх обліку на індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках громадян;

– третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян і роботодавців у формуванні пенсійних накопичень.

Однак фактичне провадження пенсійної реформи за запропонованим механізмом гальмується насамперед внаслідок сталої недовіри суспільства до недержавних фондів фінансових ресурсів. Тому основне навантаження щодо фінансового забезпечення пенсійних виплат несе Пенсійний фонд України.

Ускладнює ситуацію поступове збільшення демографічного тиску на систему державного пенсійного забезпечення (за співвідношенням чисельності осіб пенсійного й працездатного віку, а також кількості пенсіонерів та платників страхових внесків до ПФУ) (див. табл. 1).

Таблиця 1  
Прогноз чисельності населення України  
(тис. осіб у середньому за рік)

Роки	Усього населення	Усього	
		Працездатного віку	Пенсійного віку
2015	44 616,5	26 570,7	11 840,1
2020	43 150,8	24 905,7	12 273,8
2025	41 741,2	23 716,9	12 534,4
2030	40 536,2	22 566,3	12 950,5
2035	39 280,5	21 066,1	13 475,8
2040	36 526,3	19 533,0	14 328,0

Якщо в 2015 р. населення працездатного віку переважало населення пенсійного віку в 2,24 раза, то через п'ять років цей показник очікується вже на рівні 2,03, а в 2040 р. – 1,36. У віддаленій перспективі така тенденція суттєво знизить фінансові можливості солідарної системи пенсійного забезпечення.

Однак проблема дефіциту Пенсійного фонду України гостро стоїть вже сьогодні. На рис. 1 наведено дані щодо дефіциту ПФУ в 2005–2015 рр., переважна частина якого покривається коштами із державного бюджету (див. рис. 2). Зазначимо, що спрямування значних обсягів бюджетних коштів на

покриття дефіциту Пенсійного фонду України збільшує дефіцит державного бюджету та приводить до недофінансування окремих бюджетних програм, у тому числі й соціальних.



Рис. 1. Дефіцит Пенсійного фонду України, млрд грн

Зазначимо, що дефіцит Пенсійного фонду України на 2016 р. затверджено в розмірі 81,3 млрд грн.



Рис. 2. Джерела покриття дефіциту Пенсійного фонду України, млрд грн

Чинним законодавством України встановлено розмежування джерел фінансування пенсійних виплат за різними пенсійними програмами. Зважаючи на це, джерелами формування ресурсів ПФУ є власні надходження фонду, кошти державного бюджету України, кошти фондів державного соціального страхування (див. табл. 2).

З табл. 2 видно, що найбільш потужним джерелом формування ресурсів Пенсійного фонду України до 2016 р. були:

- власні надходження, які складаються із суми єдиного соціального внеску, розподіленої на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;
- кошти, сплачені банками за користування тимчасово вільними коштами ПФУ;
- кошти на виплату різниці в пенсійному забезпеченні наукових працівників, що відшкодовується

Таблиця 2  
Структура джерел формування ресурсів Пенсійного фонду України

Показники	2014 (факт)		2015 (факт)		2016 (план)	
	млрд грн	пит. вага, %	млрд грн	пит. вага, %	млрд грн	пит. вага, %
Залишок коштів на початок року	2,4	0,98	1,8	0,68	0,8	0,31
Власні надходження, у тому числі:	165,9	67,91	169,8	63,71	110,0	42,77
– єдиний соціальний внесок	159,5	65,29	165,4	62,06	105,4	40,98
– інші власні надходження	6,4	2,62	4,4	1,65	4,6	1,79
Кошти державного бюджету України, у тому числі:	75,8	31,03	94,8	35,57	144,9	56,34
– дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами	61,1	25,01	63,0	23,64	144,9	56,34
– покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій	14,7	6,02	31,8	11,93		
Кошти Фондів державного соціального страхування	0,2	0,08	0,1	0,04	1,5	0,58
Усього ресурсів	244,3	100	266,5	100	257,2	100

Джерело: побудовано автором на основі [1]

коштами державних небюджетних і недержавних підприємств та установ;

- кошти від підприємств на покриття фактичних витрат на виплату та доставку пенсій працівникам, зайнятим на роботах з особливо шкідливими й особливо важкими умовами праці;

- кошти від підприємств на покриття фактичних витрат на виплату та доставку пенсій працівникам, зайнятим повний робочий день на інших роботах зі шкідливими та важкими умовами праці;

- кошти на виплату пенсій іноземним пенсіонерам, які проживають на території України тощо.

До 2016 р. головним складником власних надходжень Пенсійного фонду України була частка єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне страхування (ЄСВ), розподілена на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. З 1 січня 2016 р. з метою зниження податкового навантаження на суб'єктів господарювання розмір ставки ЄСВ для роботодавців знижено майже вдвічі – до 22% (середній розмір ЄСВ у 2015 р. становив 38,79%). Крім того, скасовано утримання ЄСВ із заробітної плати працівників та інших доходів. Очікувалося, що такий захід щодо зменшення фіскального тиску на платників податків сприятиме виведенню заробітних плат «з тіні» та матиме наслідком збільшення бази оподаткування, що дасть змогу отримувати надходження ЄСВ на достатньому рівні.

При цьому вже у процесі планування бюджету Пенсійного фонду України на 2016 р. були зменшені як планові обсяги надходження ЄСВ порівняно з фактичними показниками за попередній рік (з 165,4 до 105,4 млрд грн), так і його питома вага в загальних обсягах ресурсів ПФУ (з 62,06 до 40,98%). Натомість обсяги фінансування Пенсійного фонду України за допомогою коштів державного бюджету збільшено на 50,1 млрд грн.

Розглянемо динаміку фактичних надходжень єдиного соціального внеску в 2016 р. порівняно з плановими показниками та рівнем 2015 р. (див. табл. 3).

Таблиця 3

**Динаміка надходжень  
єдиного соціального внеску в 2016 р.**

Показники	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Разом за січень – квітень
План 2016 р., млрд грн	9,0	10,2	10,4	10,7	40,3
Факт 2016 р., млрд грн	10,4	9,5	10,2	10,8	40,9
Виконання плану, %	115,56	93,14	98,08	100,93	101,49
Факт 2015 р., млрд грн	11,9	13,9	14,3	15,6	55,7
Темп зростання 2016/2015, %	-12,61	-31,66	-28,67	-30,77	-26,57

Дані табл. 3 говорять про вагоме зниження надходжень єдиного соціального внеску в 2016 р. порівняно з 2015 р. – за чотири місяці поточного року ЄСВ зібрано на 26,57% менше, ніж за аналогічний період 2015 р. Планові показники 2016 р. у цілому виконувалися, але в основному це було досягнуто не внаслідок легалізації фонду оплати праці, а внаслідок збільшення рівня заробітних плат через значну девальвацію національної валюти.

Зазначимо, що 18 лютого 2016 р. Кабінет Міністрів України встановив нові пропорції розподілу єдиного соціального внеску у зв'язку зі зменшенням його

ставки до 22%. Так, загальна сума ЄСВ розподіляється за основними напрямками загальнообов'язкового державного соціального страхування в таких пропорціях: у разі безробіття – 7,2% (раніше – 3,2%), у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності – 7,7% (раніше – 4,6%), від нещасного випадку на виробництві – 6,5% (раніше – 3,9%), на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (у солідарну систему) – 78,6% (раніше – 88,3%).

Тобто у разі зниження загального фактичного обсягу мобілізованого ЄСВ у 2016 р. порівняно з 2015 р. більш ніж на чверть зменшується також і відсоток його розподілу до Пенсійного фонду України. Зазначені зміни відбуваються на фоні зростання видатків ПФУ. Так, у 2016 р. лише мінімальні пенсійні виплати двічі зростатимуть: до 1 130 грн з 1 травня 2016 р. та до 1 208 грн з 1 грудня 2016 р. Отже, протягом поточного року мінімальні пенсії будуть збільшені на 134 грн, або на 12,5%. Збільшаться розміри й решти пенсійних виплат, що фінансуються з ПФУ. За таких умов скорочення власних надходжень цього державного соціального фонду за наявності законодавчо закріплених соціальних гарантій для населення пенсійного віку продукуватиме подальше розбалансування бюджету фонду та спрямування значного обсягу ресурсів державного бюджету на покриття дефіциту ПФУ. Зазначене може перетворити Пенсійний фонд України із самоврядної, самоокупної організації у державний фонд, який дотується з державного бюджету України. При цьому втрачає актуальність теза М. Мальованого, що «фінансове забезпечення соціального страхування відбувається здебільшого за кошти, які акумулюються в позабюджетних (деценралізованих) фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування. Це дає змогу зменшити фінансове навантаження на державні фінанси» [2, с. 180]. В умовах вітчизняних реалій все більшої актуальності набуває розвиток в Україні недержавного пенсійного страхування.

**Висновки.** Проблеми подолання асиметрії формування ресурсів Пенсійного фонду України мають вирішуватися через модернізацію вітчизняної пенсійної системи, а не за кошти платників податків. Система вертикальних трансфертів повинна обмежуватися обсягами наданих пільг зі страхових внесків. Натомість чинна система пенсійного забезпечення продукує значне навантаження на державний бюджет.

Одними з основних чинників гальмування пенсійної реформи в Україні є: вразливість солідарної пенсійної системи до політичних ризиків, перманентне погіршення демографічної ситуації через нестримний процес старіння нації, нестабільність законодавчої бази, невпинна міграція кваліфікованої робочої сили, відсутність заохочувального впливу солідарної системи на флуктуації на ринку праці. До того ж співвідношення чисельності осіб, які отримують пенсії, та працездатного населення наближається до критичної межі.

У нашому дослідженні слушною є думка І. Чугунова, який зазначає, що високий рівень соціального забезпечення населення неможливий у бідній країні, тому єдиною передумовою його підвищення є реалізація стратегії прискореного економічного зростання [3, с. 5].

З метою оптимізації формування ресурсів Пенсійного фонду України й збалансування його бюджету, на нашу думку, доцільно вжити такі заходи:

- збільшити рівень оплати праці насамперед внаслідок її легалізації;
- посилити заходи щодо розширення легальної зайнятості населення;

– забезпечити раціональне співвідношення в розмірах оплати праці працівників бюджетної і небюджетної сфер;

– підвищити ефективність моніторингу Пенсійним фондом України адекватності стану сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування фактичному розміру виплаченої заробітної плати;

– сприяти погашенню заборгованості із виплати заробітної плати, яка є причиною зниження обсягів сплати єдиного соціального внеску;

– посилити відповідальність суб'єктів господарювання за виплату тіньової заробітної плати і використання нелегального робочого місця.

Проблема оптимізації мобілізації ресурсів Пенсійного фонду України полягає насамперед у вдосконаленні формування власних надходжень цього державного соціального фонду, основна частка яких акумулюється за допомогою єдиного внеску

на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Тому важливим напрямом подальших досліджень є визначення оптимального рівня ЄСВ та параметрів його перерозподілу між роботодавцем і працівником, що має забезпечити необхідний обсяг фінансових ресурсів ПФУ та зниження навантаження на державний бюджет України.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про роботу Пенсійного фонду України за 2005–2015 рр.: звіти // Офіційний сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pfu.gov.ua/pfu/control/uk/index>.
2. Мальований М. Теоретичні основи фінансового забезпечення соціального захисту / М. Мальований // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 5/1 (132). – С. 174–185.
3. Чугунов І. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Чугунов, І. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.

УДК 369.5

**Толуб'як В.С.**

*доктор наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри менеджменту та публічного управління  
Тернопільського національного економічного університету*

**Горин В.П.**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія  
Тернопільського національного економічного університету*

## ЗАКОРДОННІ ОРІЄНТИРИ РЕФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

У статті розглянуто специфіку функціонування та тенденції реформування пенсійних систем в окремих країнах світу. Встановлено, що на сучасному етапі характерними ознаками пенсійних реформ у закордонних країнах є підвищення пенсійного віку, вдосконалення солідарної складової частини пенсійної системи, зниження ролі державного накопичувального страхування. Сформульовано рекомендації щодо коригування пріоритетних напрямків пенсійної реформи в Україні.

**Ключові слова:** пенсія, пенсійна система, пенсійна реформа, пенсійний вік, страхові внески, накопичувальна підсистема.

### **Tolubiyak V.S., Horyn V.P. ZARUBEZHNYE ORIENTYRY REFORMIROVANIYA OTCHESHTVENNOY PENSIONNOY SISTEMY**

Статья посвящена исследованию специфики функционирования и тенденциям реформирования пенсионных систем в отдельных странах мира. Установлено, что на современном этапе характерными особенностями пенсионных реформ в зарубежных странах являются повышение пенсионного возраста, совершенствование солидарной составляющей пенсионной системы, снижение роли государственного накопительного страхования. Сформулированы рекомендации по корректировке приоритетных направлений пенсионной реформы в Украине.

**Ключевые слова:** пенсия, пенсионная система, пенсионная реформа, пенсионный возраст, страховые взносы, накопительная подсистема.

### **Tolubiyak V.S., Horyn V.P. FOREIGN ORIENTATIONS OF DOMESTIC PENSION SYSTEM REFORMING**

The article investigates the specific of functioning and trends of reforming pension systems in some countries. It is established, that today the main characteristics of pension reforms in foreign countries are increasing the retirement age, improvement of the solidary component of the pension system, reducing the role of state accumulation pension insurance. Recommendations to adjust priorities of pension reform in Ukraine are formulated.

**Keywords:** pension, pension system, pension reform, retirement age, insurance premiums, accumulation subsystem.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах одним із найбільш складних і суперечливих завдань економічної політики вітчизняного уряду є проведення пенсійної реформи. Її необхідність продиктована фактичною неспроможністю вітчизняної пенсійної системи в її сучасному вигляді забезпечити належне матеріальне забезпечення непрацездатних громадян, а також її деструктивним впливом на макроекономічну динаміку та збалансованість системи публічних фінансів. Стагнація економіки, надмірні масштаби тінізації

зайнятості та фонду оплати праці в поєднанні з погіршенням демографічної ситуації в країні ставлять пенсійну систему України на межу банкрутства, зумовлюють стрімке зростання трансфертів з бюджету для підтримання її платоспроможності. Таким чином, проведення пенсійної реформи є практично невідкладним завданням діяльності уряду та вимагає швидкого прийняття ефективних управлінських рішень. Однією з передумов забезпечення якості прийнятих рішень та уникнення прорахунків під час реформування пен-