



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

30.05.2017 № 07-990

На № _____ від _____

**Голові Верховної Ради
України**

Парубію А.В.

Щодо результатів аналізу

Шановний Андрію Володимировичу!

Рахункова палата провела аналіз причин утворення дефіциту бюджету Пенсійного фонду та його покриття за рахунок коштів державного бюджету.

За результатами розгляду матеріалів аналізу Рахункова палата зробила висновок, що 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 збалансування бюджету Пенсійного фонду України (далі – ПФУ). 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 з 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 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.

У 2017 році ПФУ розпочато застосування 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 частки розподілу ЄСВ на пенсійне страхування (зокрема, для роботодавців з 88,29 відс. до 78,5576), розмір якої було збільшено лише з 01.01.2017 (до 82,52 відсотка).

Серед інших причин дефіциту бюджету ПФУ – низький рівень заробітної плати, значне скорочення кількості 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).

Вжиті Кабінетом Міністрів України, Міністерством соціальної політики України (далі – 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. Так, з 2004 року не прийнято закону та на окремі категорії осіб, перелік яких встановлено пунктом 3 прикінцевих положень Закону України від 09.07.2003 № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058), 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 № 1058, і виплачуються за рахунок коштів державного бюджету, що негативно впливає на державний бюджет.

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 «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.

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

Аналіз засвідчив, що 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 Державної фіскальної служби України) не вирішено питання зі списання позик минулих років. Передача, починаючи з 01.10.2013, виконання функцій з адміністрування ЄСВ від Пенсійного фонду до Державної фіскальної служби України зумовила певне погіршення платіжної дисципліни страхувальників із його сплати, зменшення обсягу надходження ЄСВ та появу проблем при плануванні його обсягів.

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. Так, 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.

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» (у ред. від 28.12.2014 № 77) у зв'язку з утворенням Фонду соціального страхування України. Це створює навантаження на видаткову частину бюджету ПФУ, оскільки не вирішено питання відшкодування заборгованості Фонду від нещасних випадків 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.

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.

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 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.

Водночас 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, у 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.

Отже, на сьогодні рівень пенсійного забезпечення громадян значною мірою залежить від коштів державного бюджету, виділених на покриття реального дефіциту бюджету ПФУ. Так, в Україні станом на 01.01.2017 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 2008 року осучаснення пенсій.

За результатами проведеного аудиту Рахункова палата рекомендувала Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо:

- удосконалення норм таких документів:
 - приведення у відповідність із статтею 17 Закону № 2262 абзаців четвертого та п'ятого пункту 1 Порядку обчислення вислуги років, затвердженого 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 льотного складу у навчальних організаціях Товариства сприяння обороні України;
 - визначення у статті 30 Закону № 2262 форм навчання (денне, заочне, вечірнє відділення, аспірантура) і типів навчальних закладів, навчання в яких дає право на пенсію у разі втрати годувальника;
 - узгодження 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 із статтею 113 Закону № 1058 у частині спрямування коштів державного бюджету на покриття дефіциту ПФУ незалежно від запровадження накопичувальної системи;
 - врегулювання права громадян України на отримання пенсії в разі виїзду на постійне місце проживання до країн, з якими Україною не укладено міжнародних договорів у сфері пенсійного забезпечення;

- приведення законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування у відповідність із Законом України від 23.09.1999 № 1105 (у ред. від 28.12.2014 № 77) у зв'язку з утворенням Фонду соціального страхування України;

- визначення в Законі України від 23.09.1999 № 1105 «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» джерел сплати страхових внесків за осіб, які отримують щомісячні страхові виплати відповідно до цього Закону і згідно зі статтею 11 Закону № 1058 підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню;

- звільнення бюджету ПФУ від невластивих виплат;
- урегулювання питання погашення позик минулих років, що надавалися за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка;
- розгляду питання удосконалення процесу адміністрування ЄСВ.

Надсилаємо в порядку інформування відповідно до статті 37 Закону України «Про Рахункову палату».

З повагою

Т. в. п. Голови



О.С. Яременко