

УДК 338.24

А.В. Стойкадоктор наук з державного управління, доцент
Донецький державний університет управління**ПОЗАБЮДЖЕТНІ СОЦІАЛЬНІ ФОНДИ ЯК ФОРМА
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

У статті проаналізовано діяльність позабюджетних фондів та показано їх вплив на соціальні процеси в українському суспільстві. Доведено, що одним із стратегічних напрямів модернізаційного розвитку України в галузі соціальної політики є розробка й упровадження в практику нової моделі соціального страхування за всіма видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Ключові слова: фінансове регулювання, соціальна політика, видатки бюджету, доходи бюджету, державне соціальне страхування.

I. Вступ

Кризові явища в економіці України в 2008–2009 рр. та прорахунки державної антикризової політики актуалізували та посилили комплекс проблем у системі державних фінансів країни, які в період високих темпів зростання ВВП перебували в латентному стані.

Як наслідок, в умовах спаду економіки, коли саме бюджетно-податкові інструменти мали б стати основою антикризової політики України, проблеми та дисбаланси державних фінансів почали продукувати додаткові загрози для економіки. Розбалансований стан системи державних фінансів погіршив соціально-економічне становище країни та інвестиційний клімат, прискорив інфляційні процеси, загострив ризики для зовнішньої платоспроможності держави.

З часу відновлення незалежності бюджетна система України не демонструвала належної ефективності в реалізації своїх функцій, ключовою з яких є ефективний і справедливий перерозподіл фінансових ресурсів в економіці. Проблеми бюджетної системи нівелювали ефективність багатьох напрямів соціально-економічної політики. Недієвість механізмів розподілу та витрачання бюджетних коштів призводила до недофінансування реалізації важливих державних завдань, надмірний обсяг видатків провокував фіскалізацію податкової системи та нераціональну боргову політику, обмеженість доходів місцевих бюджетів зумовлювала втрату автономності органів місцевого самоврядування [1].

У сучасних умовах через державні фінанси здійснюється важливий вплив на соціальні та економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Виконуючи властиві для конкретного етапу розвитку функції, держава забезпечує фінансування заходів щодо соціального захисту населення, підтримки державного сектора

національної економіки, реалізації пріоритетних загальнодержавних програм. Основну роль у перерозподілі фінансових ресурсів між територіями, галузями, сферами діяльності, юридичними, фізичними особами відіграють державний та місцеві бюджети. Обсяги видатків бюджетів залежать від їх дохідної частини, а також не мають чинити надмірний вплив на підприємницьку діяльність.

З метою вирішення окремих загальнодержавних програм залучаються інші форми перерозподілу централізованих фінансових ресурсів, до яких належать позабюджетні фонди. Ринкові умови господарювання і наявність різних форм власності створюють об'єктивні умови для функціонування позабюджетного механізму розподілу грошових коштів, який надає можливість залучати додаткові фінансові ресурси від підприємств, установ, організацій, фізичних осіб і спрямовувати їх на суспільні потреби.

Фонди фінансових ресурсів як базове поняття вітчизняної теорії фінансів досліджували О. Василик, К. Павлюк, В. Тропіна, водночас діяльність позабюджетних фондів в Україні досліджена недостатньо і потребує детального висвітлення.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження діяльності позабюджетних фондів та показати їх вплив на соціальні процеси в українському суспільстві.

III. Результати

Однією з форм фінансового регулювання в методах державного регулювання соціальної політики є створення позабюджетних соціальних фондів: пенсійного, соціального страхування, обов'язкового медичного страхування, зайнятості населення, за рахунок яких фінансуються відповідні галузі соціальної сфери.

Система соціального страхування і пенсійного забезпечення, що діє в Україні включає:

- пенсійну систему;
- соціальне страхування на випадок безробіття;

- соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності;
- соціальне страхування від нещасних випадків [2, с. 371].

Ланка позабюджетних фондів, передусім Пенсійного фонду України, опинилася під значним тиском політичного циклу. Починаючи з 2004 р., різні політичні сили змагалися в тому, щоб перевершити попередників у динаміці соціальних стандартів, одним із найважливіших складових яких є розмір пенсії. Розмір пенсій збільшувався безвідносно до економічної динаміки та динаміки зростання власних доходів Пенсійного фонду України.

Якщо характеризувати чинну пенсійну систему в цілому, то слід констатувати її кризовий стан, що знаходить свій прояв як у недостатньому рівні пенсійних виплат (які неспроможні забезпечити гідний рівень життя пенсіонерам), так і у кризі засадничої – солідарної – пенсійної системи. Зберігаються нерівні умови призначення пенсій та їх індексації.

Пенсійні внески сплачують лише 77% від загальної кількості зайнятого населення,

або 56% населення працездатного віку, що до інших видів соціального страхування ситуація ще гірша. Тоді як більшості країн ЄС вдається стримувати наростання навантаження пенсійних зобов'язань (упродовж 2000–2010 рр. пенсійні видатки в країнах ЄС зменшилися від 12,3 до 11,8% ВВП), визначальною рисою вітчизняної пенсійної реформи стало різке збільшення видатків Пенсійного фонду – від 9–10% ВВП у 1990–2003 рр. до 14% ВВП у 2005–2010 рр. У 2009 р. пенсійні видатки сягнули понад 18% ВВП, що становить більше ніж 54% від загальної суми видатків зведеного бюджету України (рис. 1) [3, с. 190].

Трансферт Пенсійному фонду з державного бюджету охоплює майже половину всіх видатків держави на соціальне спрямування. Навантаження пенсійних зобов'язань наблизилося до критичної межі щодо можливостей системи суспільних фінансів.

Усі ці обставини зумовлюють гостру необхідність здійснення пенсійної реформи, щодо стратегічних цілей і форм здійснення якої точаться запеклі дискусії (особливо стосовно підвищення пенсійного віку).

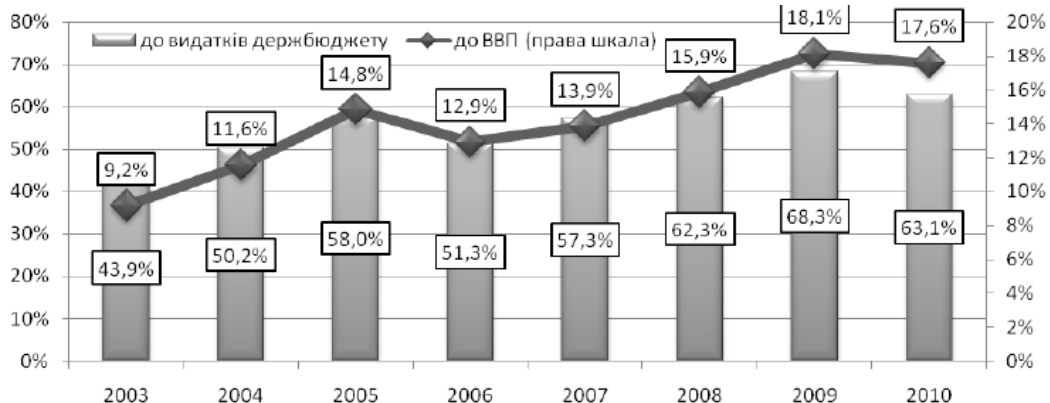


Рис. 1. Динаміка зростання видатків Пенсійного фонду України

Відрив динаміки розміру пенсійних видатків від динаміки наповнення Пенсійного фонду України призвів до розбалансування фінансів фонду. Якщо в 2003 р. власними надходженнями покривалося 94,3% видатків Пенсійного фонду України, то в 2009–2010 рр. – лише близько 62%.

За таких умов цілком закономірно, що, оскільки власних коштів Пенсійного фонду України почало бракувати, то в структурі доходів фонду збільшувалися кошти, які різними шляхами надходили з державного бюджету (рис. 2).

Зокрема, в 2010 р. до Пенсійного фонду України з державного бюджету по різних каналах було перераховано 64,1 млрд грн коштів державного бюджету.

Загалом, проблема розбалансування Пенсійного фонду в Україні була серед ключових ризиків для стабільності системи державних фінансів. Вона не лише провокує соціально-економічне напруження, а й має наслідком відволікання значного обсягу бюджетних коштів на пенсійну систему, що не є економічно доцільним. Відносно ВВП втрати бюджету, можливо, і незначні, проте завдяки такому ресурсу можна було б вирішити одну із важливих проблем.

Для прикладу, завдяки подоланню дефіциту Пенсійного фонду України можна збільшити видатки на житлово-комунальне господарство в Україні більш ніж у 6 разів, оборону – втричі, правоохоронну систему – в 2,2 раза, охорону здоров'я – в 1,5 раза, на освіту – в 1,3 раза.

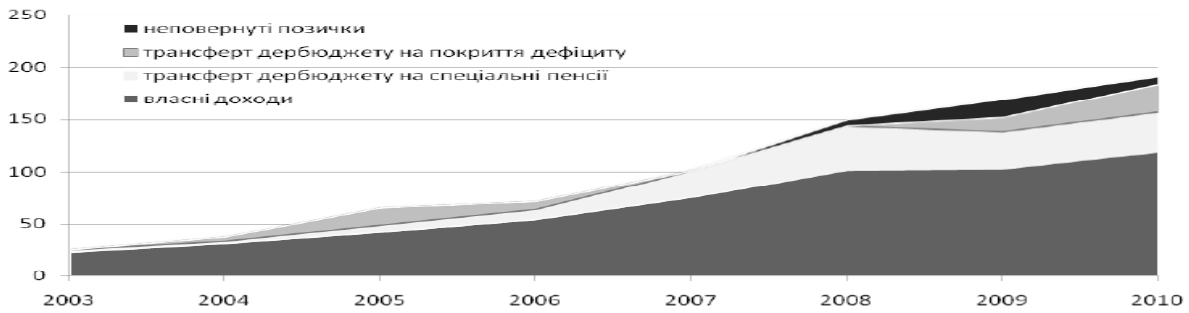


Рис. 2. Динаміка доходів Пенсійного фонду України за джерелами, млрд грн
Розраховано автором

Рис. 2. Динаміка доходів Пенсійного фонду України за джерелами, млрд грн

В напрямі реформування цієї складової системи державних фінансів також були зроблені певні кроки. Зокрема, в середині 2011 р. парламентом прийнятий Закон України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" [5], який набув чинності 01.10.2011 р. Ключовим завданням пенсійної реформи з погляду оздоровлення державних фінансів було збалансування Пенсійного фонду України, видатки на покриття дефіциту якого відволікають значний обсяг фінансових ресурсів держави від важливих завдань, які мають фінансуватися з бюджету.

Разом з тим, аналізуючи зміст документа, мусимо констатувати, що пенсійна реформа не містить достатніх та дієвих механізмів збалансування кошторису Пенсійного фонду України. Позитивним зрушенням у напрямі подолання дефіциту фонду можна назвати лише обмеження його видатків за рахунок:

- обмеження максимального розміру пенсій з урахуванням надбавок, підвищень;
- додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, десятьма прожитковими мінімумами.

При цьому таке обмеження вступило в силу лише з дня набрання чинності закону. Відповідно, на пенсіонерів, яким пенсія (щомісячне довічне грошове утримання) призначена до набрання чинності, воно не поширюється;

- поетапного підвищення пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років;
- підвищення пенсійного віку для чоловіків – державних службовців до 62 років, починаючи з 2013 р. поступово за чотири роки. Цей вік буде граничним, інститут продовження перебування на державній службі буде скасовано;

- підвищення страхового стажу для жінок до 30 років, для чоловіків – до 35 років;
- зменшення розміру пенсії державним службовцям з 90 до 80% їх заробітної плати;
- обмеження заробітку для призначення пенсії народним депутатам, суддям, прокурорам, військовослужбовцям сумою заробітної плати, на яку нараховується єдиний соціальний внесок, як для інших категорій пенсіонерів.

Безумовно, обмеження розміру пенсій та збільшення пенсійного віку сприятимуть зменшенню темпів зростання видатків Пенсійного фонду України і тим самим зменшенню дефіциту бюджету фонду. В проекті Державного бюджету України на 2012 р. уряд розрахував, що дефіцит коштів Пенсійного фонду на виплату пенсій зменшиться на 87,6% (або на 15,6 млрд грн) порівняно з поточним роком. Завдяки цьому обсяг трансфертів до Пенсійного фонду України зменшиться до 48,3 млрд грн, серед яких на покриття дефіциту коштів фонду буде спрямовано лише 2,2 млрд грн. Разом з тим відзначимо, що подібні сподівання є надмірно оптимістичними. Період досягнення бездефіцитності Пенсійного фонду України буде більш тривалим, оскільки динаміка зростання пенсій залишається вищою, ніж зростання фонду оплати праці та рівня зайнятості населення.

IV. Висновки

Виходячи із зазначеного, очевидно, що одним із стратегічних напрямів модернізаційного розвитку України в галузі соціальної політики є розробка і впровадження в практику нової моделі соціального страхування за всіма видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Ця система державного страхування (пенсійного, медичного, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, пов'язаними з народженням і похованням, на випадок безробіття, а також від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату пра-

цездатності) повинна будуватися на основі поєднання інтересів застрахованих громадян на засадах справедливого розподілу фінансового навантаження між ними, запровадження системи управління коштами загальнообов'язкового державного соціального страхування, перетворення системи соціального страхування з компонента податкової, розподільчої системи, яка виконує невластиві їй функції соціальної допомоги, що здійснюються державою і профспілками, у надійний засіб мікро- та макроекономічного і соціального регулювання.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" від 08.07.2011 р. № 3668-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – С. 11. – Ст. 2667.
2. Молдован О.О. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання України : аналітична доповідь / О.О. Молдован, Я.А. Жаліло, О.В. Шевченко. – К. : НІСД, 2010. – 72 с.
3. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / [за заг. ред. В.М. Гейця та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
4. Спікер П. Соціальна політика: теорії та підходи / П. Спікер. – К. : Фелікс, 2000. – 400 с.
5. Свенчіцкі М. Виправлення пенсійної системи [Електронний ресурс] / Марчін Свенчіцкі // Дзеркало тижня. – 2010. – № 17. – Режим доступу: <http://dt.ua/articles/60052>.

Стаття надійшла до редакції 23 березня 2012 р.

Стойка А.В. Внебюджетные социальные фонды как форма государственного финансового регулирования социальной политики

В статье проанализировано деятельность внебюджетных фондов и показано их влияние на социальные процессы в украинском обществе. Доказано, что одним из стратегических направлений модернизационного развития Украины в области социальной политики является разработка и внедрение в практику новой модели социального страхования по всем видам общеобязательного государственного социального страхования.

Ключевые слова: финансовое регулирование, социальная политика, расходы бюджета, доходы бюджета, государственное социальное страхование.

Stoyka A. Extra social funds in form state financial regulation social policy

The article contains analysis of extra-budgetary funds and show their impact on social processes in Ukrainian society. It is shown that one of the strategic directions of modernization of Ukraine in the field of social policy is the development and implementation in practice of the new model of social insurance for all types of obligatory state social insurance.

Key words: financial regulation, social policy, budget expenditures, budget revenues, state social insurance.