



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 25 квітня 2017 року № 10-2

м. Київ

Про результати аналізу причин утворення дефіциту бюджету Пенсійного фонду та його покриття за рахунок коштів державного бюджету

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аналізу причин утворення дефіциту бюджету Пенсійного фонду та його покриття за рахунок коштів державного бюджету.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

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 України (далі – ПФУ) 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 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 єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – 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 88,290 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 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**).

2. 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.

2.1. 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 загальнозвстановленого 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.

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 «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» (далі – Закон № 2262) 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. Абзаци четвертий і п'ятий 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, 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.

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 Державної фіскальної служби України) не вирішено питання зі списання позик минулих років. Із передачею, починаючи з 01.10.2013, виконання 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» (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.

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 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, проведеною 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»). Фактично 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 Пенсійного фонду.

3.7. Організаційна система контролю ПФУ дає можливість запобігти порушенням, переплатам і недоплатам, але такі непоодинокі 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, 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», а також 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** через прорахунки в чисельності 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 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 2012 року осучаснення пенсій.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу причин утворення дефіциту бюджету Пенсійного фонду та його покриття за рахунок коштів державного бюджету із уточненою назвою затвердити.

2. Інформацію про результати аналізу надіслати Верховній Раді України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати 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.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу надіслати Міністерству соціальної політики України і Пенсійному фонду України рекомендувати вжити заходів щодо:

- подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій стосовно 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) і 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 загального дефіциту ПФУ за КПКВК 2506080 незалежно від причин його утворення;

- 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;

- подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій стосовно звільнення бюджету ПФУ від невластивих виплат;

- розгляду питання удосконалення процесу адміністрування ЄСВ;

- удосконалення Порядку розроблення, затвердження та виконання бюджету Пенсійного фонду України, затвердженого постановою правління ПФУ від 31.09.2009 № 21-2, і розроблених на його виконання методичних рекомендацій у частині визначення методики розрахунку показників;

- відпрацювання механізму погашення позик минулих років, що надавалися за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку;
- вжиття заходів щодо погашення заборгованості з компенсації роботодавцям частини ЄСВ;
- усунення виявлених порушень і недоліків та запобігання їм надалі.

5. На основі матеріалів Звіту про результати аналізу підготувати бюлетень для надання народним депутатам.

6. Рішення Рахункової палати та результати його розгляду оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко