

УДК

## СУЧАСНИЙ СТАН ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ СОЦІАЛЬНИХ ФОНДІВ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

**САПОЖНИКОВ В. Б., міський голова Нововолинська**  
*Аспірант кафедри міжнародних фінансів ТНЕУ*

*Розкрито проблематику функціонування та шляхи оптимізації діяльності позабюджетних соціальних фондів цільового призначення.*

*It is exposed the main problems of functioning and ways of optimization of activity of off-budget social funds which have purpose setting aim.*

**Постановка проблеми.** Для кожної країни соціальний захист населення є одним з першочергових завдань, яке здійснюється шляхом провадження певної соціальної політики. Все це потребує певних фінансових ресурсів, які акумулюються та розподіляються через позабюджетні соціальні фонди цільового призначення. Тому однією з вихідних умов покращення умов життя населення та стану трудових ресурсів в країні є належне та обґрунтоване функціонування вище зазначених фондів.

**Аналіз джерел досліджень та публікацій.** Державні позабюджетні соціальні фонди цільового призначення стали предметом дослідження таких вчених, як: В. Базилевич, Г. Волощук, О. Василик, К. Павлюк, Ю. Пасічник, І. Розпутенко, В. Шумський, С. Юрій.

**Мета статті** полягає у висвітленні проблематики функціонування позабюджетних соціальних фондів та накресленні перспективні шляхи оптимізації їх діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Трансформація економіки України до ринкової економіки ознаменувалася кардинальними змінами в організаційній структурі господарства, що призвело до модернізації фінансової системи держави і перш за все її центральної ланки – загальнодержавних фінансів. Тому виникає необхідність осмислення та аналізу змін, що відбуваються в структурі, і якісних характеристиках окремих фінансово-правових інститутів. Зокрема, це стосується централізованих позабюджетних цільових фондів, а саме позабюджетних соціальних фондів.

На сьогоднішній день в Україні створено і діють чотири із п'яти передбачених Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування цільові страхові фонди:

- Пенсійний фонд України,
- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття,
- Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності,
- Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.[2,451-483]

Склад державних позабюджетних соціальних фондів подано на рисунку 1.1

Зазначені фонди створюються з точно визначеним цільовим призначенням – вирішення соціальних завдань суспільства (наприклад, фінансування виплати пенсій, матеріальної допомоги і т. ін.).

На нашу думку, необхідність зростання ролі позабюджетних соціальних фондів зумовлена науково-технічним прогресом, незбіганням інтересів різних соціальних груп суспільства, кількісним зростанням безробіття та загальним старінням населення. Соціальні фонди часто створюються як фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування. Джерелами формування фондів в основному є страхові внески юридичних і фізичних осіб та субсидій держави. В процесі дослідження виявленні особливості створення таких фондів у зарубіжних країнах.

Так, страхові внески громадян у більшості країн світу встановлені у відсотках до валового заробітку. При цьому передбачена річна максимальна сума внеску або максимальний дохід, до якого застосовується ставка.

До того ж, у зарубіжних країнах діє або один внесок з фізичних осіб за всіма видами страхування (США), або декілька (Німеччина, Франція), сплата яких дає право на відповідні види соціальних послуг. Підприємства сплачують обов'язкові внески у відсотках, але не до загального фонду заробітної плати працюючих, а до наперед встановленої максимальної валової заробітної плати. Тому, чим більшими є кількість кваліфікованих працівників на фірмі та їхня заробітна плата, тим меншу частку становитимуть відрахування у соціальні фонди в загальній сумі фонду оплати праці.

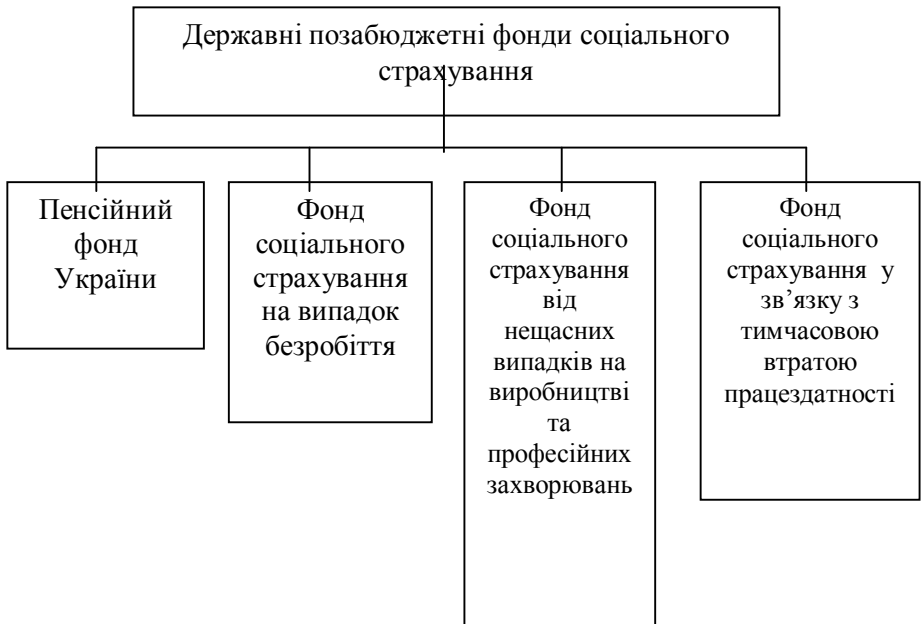


Рис. 1.1 Склад державних позабюджетних фондів України\*  
\*Розроблено автором на підставі джерела [6, 271-281].

Спираючись на результати дослідження, слід зазначити, що необхідність створення позабюджетних соціальних фондів зумовлена об'єктивною закономірністю існування та розвитку суспільства, що пов'язано в першу чергу з необхідністю перерозподілу фінансових ресурсів для вирішення найбільш важливих соціально-економічних завдань, не передбачених бюджетом.

Централізовані позабюджетні соціальні фонди є відносно новими інститутами фінансового ринку. Тому, відсутність єдиного законодавчого акту, який би визначав правовий статус централізованих позабюджетних цільових фондів, та суперечливість, нестабільність і безсистемність існуючого законодавства щодо регулювання діяльності зазначених фондів, в якому домінують публічно-правові засади та спрямованість на захист публічних інтересів, є реальним фактором, який привертає увагу науковців до цих проблем.

На сучасному етапі ринкових перетворень в Україні у сфері функціонування цільових соціальних фондів виявлено нагромадження низки нерозв'язаних проблем законодавчого і організаційного характеру:

- взаємодублювання функцій окремих соціальних фондів;
- великі розміри внесків до державних соціальних фондів не збільшують надходження коштів від підприємств, організацій, що пов'язано з таким негативним явищем, як "тінізація" економіки;
- відсутність єдиних принципів визначення критеріїв необхідності надання соціальних пільг;
- відсутність чіткої спрямованості соціальних витрат на допомогу сім'ям із низьким рівнем доходів;
- недостатня узгодженість соціальних витрат із іншими державними витратами;
- не вирішено питання узгодженого формування бюджетних видатків та видатків державних соціальних фондів на соціальні виплати на основі використання державних мінімальних соціальних стандартів тощо.

Крім того, виявлена низка проблем притаманна конкретним цільовим фондам держави. Так, для Фонду соціального страхування на випадок безробіття характерним є багато проблем, пов'язаних із рухом робочої сили. Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням стикається з проблемним питанням пов'язаним з визначенням джерел фінансування оплати перших п'яти днів тимчасової непрацездатності працівникам бюджетних установ, нарахуванням страхових внесків до Пенсійного фонду на суму допомоги по тимчасовій непрацездатності. Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань має забезпечити фінансування профілактичних заходів, які визначено національною, галузевими та регіональними програмами поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища. При цьому Фонд не бере участі у розробці зазначених програм, однак повинен вишукати фінансові ресурси відповідно до затверджених обсягів, що є дуже проблематичним.

Водночас, найбільша кількість проблем характерна Пенсійного фонду України. Так, відсутність системності у проведенні пенсійної реформи, випереджаюче підвищення розмірів пенсій, порівняно із збільшенням фонду оплати праці, на фоні розтягнутого в часі до десяти років розширення джерел доходів Пенсійного фонду та поетапного звільнення його від невластивих витрат розбалансовують бюджет Пенсійного фонду.

Зазначимо, що управління пенсійними коштами здійснюється неефективно, про що свідчать суми дотацій та борги фонду, а саме у 2009 році недостача бюджету фонду становила – 15,6 млн. грн. з яких дотаціями було покрито 13 млн. грн., а в 2010 році запланована сума недоїмки становитиме – 31,9 млн. грн., з яких дотації компенсують не більше 18 млн. грн.. Значні їх обсяги відволікаються на фінансування невластивих Пенсійному фонду видатків. Основною причиною зазначеного є встановлення у законах про державний бюджет на відповідний рік за більшістю бюджетних програм з виплати пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, а також нормативно-правовими актами видатків не на поточне фінансування виплати пенсій, а на відшкодування уже здійснених Пенсійним фондом виплат, що створює сприятливі умови для відстрочення виконання зобов'язань державного бюджету та цільових фондів перед Пенсійним фондом [4, 53-64].

На нашу думку, важливим напрямом поліпшення фінансування системи соціального захисту населення може бути виведення заробітної плати з тіні, головним чином, шляхом зменшення податкового тягаря на неї. Існуюча в даний час система оподаткування доходів громадян, завдяки високій ставці не стимулює отримання таких заробітків через касу підприємства, а створює об'єктивні умови для її приховування та отримання у вигляді готівки. При цьому працівник економить на податках, але втрачає на послугах державного соціального страхування - пенсійного, медичного, на випадок безробіття, профзахворювання тощо. Работодавець економить на сплаті відрахувань у соціальні фонди, що для нього є досить вагомим джерелом отримання додаткового незаконного прибутку. Зниження податкового тягаря на доходи громадян приведе до легалізації значної частини виплат найманим працівникам, зацікавить громадян більше і якісніше працювати і, як наслідок, розширить базу фінансування фондів системи соціального захисту населення.

В останній час органами державної влади пропонується запровадження єдиного соціального внеску. Проте, на нашу думку, є декілька негативних наслідків запровадження такого обов'язкового платежу:

- в першу чергу постраждають застраховані особи, у наслідок невчасної та не в повному обсязі отримання допомоги по соціальному страхуванню та соціальних послуг. Законопроектом не передбачено взаємозаліку коштів на підприємствах. Тобто спочатку всі страхові кошти перераховуватимуться фондам, а якщо підприємству необхідні кошти для оплати листків непрацездатності або для здійснення іншої

страхової виплати, то воно має запросити відповідні суми у відповідному фонді;

- створюються умови для використання державою коштів страхових фондів не за цільовим призначенням, а для цього "дірок" в Державному бюджеті багато;

- не знаходить свого вирішення у законопроекті задекларований прогноз про скорочення адміністративних видатків фондів соціального страхування. Попередні розрахунки показують, що це потребуватиме значного збільшення штату Пенсійного фонду для обслуговування єдиного соціального внеску та здійснення додаткових витрат страхових коштів для створення технічних умов в органах Державного казначейства;

- законопроектом передбачено утримання страхових внесків із сум допомоги по соціальному страхуванню, які виплачуються за рахунок цих же страхових внесків, що, з одного боку, суперечить усім принципам здійснення соціального страхування, а з іншого - призведе до зменшення сум страхових виплат, отримуваних застрахованими особами.

Слід зазначити, що світового досвіду існування саме єдиного соціального внеску на сьогодні немає. В цих умовах особливо небезпечними є ініціативи, що руйнують фінансову стабільність системи соціального страхування та призводять до погіршення системи соціального захисту застрахованих осіб.[4, 254]

Актуальними питаннями вдосконалення функціонування державних цільових фондів є удосконалення актуарних розрахунків, задачі яких пов'язані з оцінюванням частот випадкових подій з урахуванням математичних моделей теорії ймовірностей і статистики. Їх доопрацювання, прийняття та реалізація зумовлюють потребу вирішення комплексу методичних, правових і організаційних завдань щодо оцінки страхових ризиків.

Ми вважаємо, що з метою стабільного функціонування державних цільових фондів потрібно вжити таких першочергових заходів:

- забезпечити стабільне, стійке фінансування прийнятих програм соціального захисту населення відповідно до затверджених показників бюджетів усіх рівнів, бюджетів фондів державного соціального страхування, бюджетів недержавних фондів, які здійснюють різні види соціального страхування громадян;

- активніше залучати кошти населення через розвиток і стимулювання обов'язкового і добровільного страхування;

- забезпечити стійкість і надійність страхових систем у виконанні страхових зобов'язань за рахунок підвищення вимог до розміру статутного капіталу, розвитку інституту перестраховування, резервування тощо.

На нашу думку, до основних шляхів розвитку системи соціального страхування потрібно віднести саме такі реформи:

- створення достатньої економічної основи забезпечення відшкодування основних фінансових ризиків, що вимагає встановлення обґрунтованого розміру тарифів страхових внесків;

- поступове перетворення страхових фондів у фінансово-кредитні страхові компанії;

- розширення гарантій забезпечення страхових виплат шляхом створення соціального арбітражу;

- створення сприятливих умов для розвитку добровільного страхування, в тому числі на комерційних засадах.

Однією із проблем соціального страхування є оптимізація платежів до фондів. У зарубіжних країнах цю проблему вирішують шляхом передачі прав на збір страхових платежів податковій службі, тому з урахуванням особливостей нашої системи соціального страхування можна в експериментальному порядку запровадити такий досвід хоча б в одній області та в разі успіху запровадити дану методику по всій країні.

На сьогоднішній день в Україні підготовлено декілька законопроектів, спрямованих на покращення соціального страхування:

- законопроекти №4505 ат 4505-1, які базуються на концепції соціального страхування та передбачають створення єдиного національного страхового фонду;

- законопроекти № 3370 та 3370-1, що базуються на концепції обов'язкового цивільного (комерційного) страхування та орієнтовані на створення конкурентного ринку обов'язкового медичного страхування за участю великої кількості конкуруючих компаній.[8]

До того ж, слід зауважити, що законопроект “ Про єдину систему збору та обліку внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування ” передбачає запровадження єдиного соціального внеску. Даний законопроект встановить розміри єдиного соціального внеску для роботодавців, відповідно до класів професійного ризику, який буде встановлюватись Верховною Радою України раз в рік у законі про бюджет на даний рік.

Спираючись на результати дослідження, слід зазначити відсутність визначеного порядку сплати єдиного внеску на

добровільних засадах, а саме: ті особи, які отримали право на добровільну участь в окремих видах загальнообов'язкового державного соціального страхування, автоматично стануть платниками цих внесків, бо вважатимуться платниками єдиного соціального внеску, а останній передбачає пропорційне відрахування до всіх діючих фондів соціального страхування. В загальному дане нововведення є позитивним явищем. Проте в разі його запровадження невизначеним залишиться питання про перерахування частини страхових внесків до Накопичувального фонду пенсійного страхування, що буде гальмувати розвиток другого рівня пенсійної системи, який буде основним джерелом достойного пенсійного забезпечення.

Таким чином, аналіз запропонованого порядку справляння страхових внесків шляхом запровадження єдиного соціального внеску свідчить про несуттєве спрощення механізмів формування страхових коштів, безперечно зменшення навантаження адміністративного фінансування для роботодавців. Натомість значення має кінцевий результат – достатність страхових коштів для фінансування соціального забезпечення в рамках соціального страхування. Враховуючи той факт, що пенсійна реформа незавершена, такі додаткові обов'язки навряд чи сприятимуть покращенню пенсійного забезпечення населення.

Запропоновані шляхи розвитку можуть бути введені в дію з прийняттям відповідних законодавчих актів та належного розроблення соціальної політики в цілому.

**Висновки** Результати проведених досліджень дали можливість виділити низку висновків та пропозицій. Серед них такі результати науково-теоретичного та практичного характеру:

1. Сформульовано власну дефініцію “позабюджетні соціальні фонди”, яку слід трактувати так: “Позабюджетні соціальні фонди – це сукупність фондів грошових коштів, які знаходяться у розпорядженні центральних та місцевих органів влади для фінансування конкретних суспільних потреб з визначених джерел, конкретизуючи суспільні потреби слід зазначити – соціальні потреби”.

2. Установлено, що загальнообов'язкове державне соціальне страхування здійснюється позабюджетними соціальними (страховими) фондами, які є страховиками з окремих видів соціального страхування. Вони беруть на себе зобов'язання формувати доходи і надавати застрахованим особам матеріальне забезпечення та соціальні послуги у зв'язку з настанням страхових випадків.

3. Виявлено, що з п'яти позабюджетних фондів функціонують лише чотири.



4. На основі дослідження зроблено висновок, що особливістю державних позабюджетних фондів соціального призначення є те, що вони вирішують завдання соціального захисту населення через механізм загальнообов'язкового державного соціального страхування. За рахунок бюджетних ресурсів забезпечуються утримання установ соціальної сфери та соціальний захист населення.

5. Запропоновано механізм реформування діяльності соціальних позабюджетних фондів з урахуванням досвіду зарубіжних країн та висвітлено два можливі шляхи удосконалення позабюджетних соціальних фондів, а саме введення єдиного збору до фондів або реформування усіх позабюджетних фондів окремо.

6. Виявлено, що реформування механізму функціонування цільових фондів держави доцільно здійснювати на основі: чіткого визначення джерел і розмірів фінансування за різними видами соціального страхування; усунення дублювання функцій; централізації та впорядкування збирання страхових внесків; удосконалення методів контролю та підвищення ролі соціальних партнерів в управлінні соціальним страхуванням; збереження державних соціальних гарантій; створення економічних передумов зростання заробітної плати як найважливішого фактора розвитку соціального страхування.

7. Зазначимо, що стратегічним завданням у діяльності фінансових фондів соціального спрямування є здійснення переходу на адресне надання соціальної допомоги.

### **Література**

1. В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик Державні фінанси. Навчальний посібник / За заг. ред. В. Д. Базилевича – К.: Атіка, 2002. – 368 с.

2. О.Д. Василик Державні фінанси України: Навч. посібник. – К.: Вища школа, 1997.- с. 608

3. В.І.Грушко, Н.В.Грушко, О.В.Бевзенко, О.В.Красота: Пенсійна система України: Навч. посібник/ За ред. Грушка В.І.- К: Кондор, 2006.- 336с.

4. Ю.В. Пасічник Фінанси: Підручник. – К.: Знання, 2007. – 507с..

5. Г.О. Партин, О.І. Тивончук Пенсійні фонди як учасники фінансового ринку // Фінанси України. – 2002. – № 9. – С. 143-149.

6. С.І. Юрій Фінанси: Підручник. – К.: Знання, 2008. – 611с.

7. Електронний ресурс: <http://budget.rada.gov.ua/> Моніторинг виконання бюджету України за 2003-2005 рр.

8. Електронний ресурс:[http://www.healthfin.kiev.ua/pages/leg/analis\\_u.htm](http://www.healthfin.kiev.ua/pages/leg/analis_u.htm)

