

Оксана АДАМИК

**ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ:
ІНСТИТУЦІЙНО-ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ**

Охарактеризовано нормативно-правове забезпечення, етапи та особливості формування і затвердження бюджету Пенсійного фонду України. Вказано на недоліки процедур, що характеризуються надмірною регульованістю.

There is described the regulatory and legal support, stages of formation and approval of the budget of Pension Fund of Ukraine, also there is listed disadvantages of procedures, which are characterized by excessive regulate.

Пенсійний фонд України є державним позабюджетним фондом. Його кошти не включені до Державного бюджету України, тому основним фінансовим планом його діяльності є бюджет Пенсійного фонду України.

На відміну від бюджетної сфери, що має переважно споживчий характер і передбачає виконання видаткової частини державного або місцевого бюджету, органи соціального страхування загалом та Пенсійний фонд зокрема функціонують на умовах самофінансування. Це передбачає виконання не лише видаткової, а й дохідної частин бюджету. Вказані факти вносять ряд особливостей у процес формування, затвердження й виконання бюджету органами Фонду.

Незважаючи на значні наукові дослідження й розробки у галузі виконання бюджету установами державного сектору економіки, здійснені такими науковцями, як О. С. Даневич, О. П. Кіндратська, В. І. Стоян, С. І. Юрій та ін., діяльність Пенсійного фонду України досліджена недостатньо. Вона висвітлена у працях О. Г. Белінської, Б. О. Зайчука, О. Б. Зарудного, С. Б. Березіної, В. Т. Александрова, С. М. Недбаєвої та ін.

Водночас запровадження пенсійної реформи та зміни нормативно-правового регулювання діяльності Фонду створюють нові економічні реалії його роботи.

Отже, метою статті є характеристика етапів формування й затвердження бюджету Пенсійного фонду, а також формування шляхів їхнього вдосконалення в умовах реформування нормативно-правової бази регулювання діяльності Пенсійного фонду України. Процес формування його бюджету врегульовано Порядком розроблення, затвердження та виконання бюджету Пенсійного фонду України, затвердженим постановою його Правління від 31. 08. 2009 р. № 21-2 (далі – Постанова № 21-2).

Цей документ визначає, що бюджет Пенсійного фонду – це план утворення й використання цільового страхового фонду, що формується за рахунок страхових внесків до солідарної системи та надходжень з інших джерел [п. 2.1.1, 6]. Органи Пенсійного фонду здійснюють фінансування своєї діяльності в межах затвердженого кошторису, який складається ними і затверджується вищестоящими органами.

Як вказує стаття 1.2 Постанови № 21-2 [6], «... бюджетна система Пенсійного фонду складається з бюджетів головних управлінь Пенсійного фонду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (далі – головні управління), які включають бюджети управлінь Пенсійного фонду в районах, містах і районах у містах (далі – районні управління), які є учасниками бюджетного процесу в Пенсійному фонді». Проте це неповний перелік складових бюджету ПФУ, до нього також належать бюджети департаментів – структурних підрозділів центрального апарату (див. рис. 1.).

Сукупність усіх бюджетів, що належать до бюджетної системи Пенсійного фонду, складає бюджет Пенсійного фонду, який використовується для аналізу й прогнозування розвитку пенсійної системи. Бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему Пенсійного фонду, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року.

Порядок формування й затвердження бюджету Пенсійного фонду складається з таких етапів:

I. Складання проекту бюджету.

II. Розгляд та затвердження бюджету.

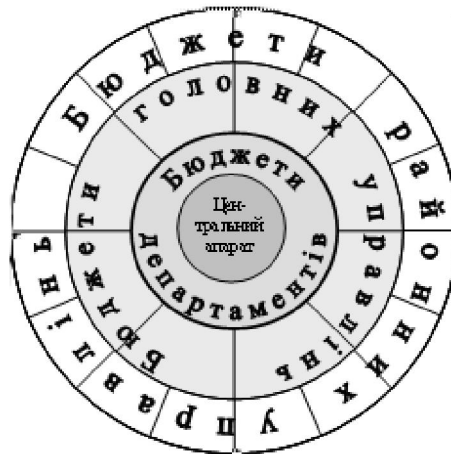


Рис. 1. Схема бюджетної системи Пенсійного фонду України

III. Організація бюджетного процесу.

IV. Виконання бюджету.

V. Контроль за виконанням і складання звітності про виконання бюджету (рис. 2).

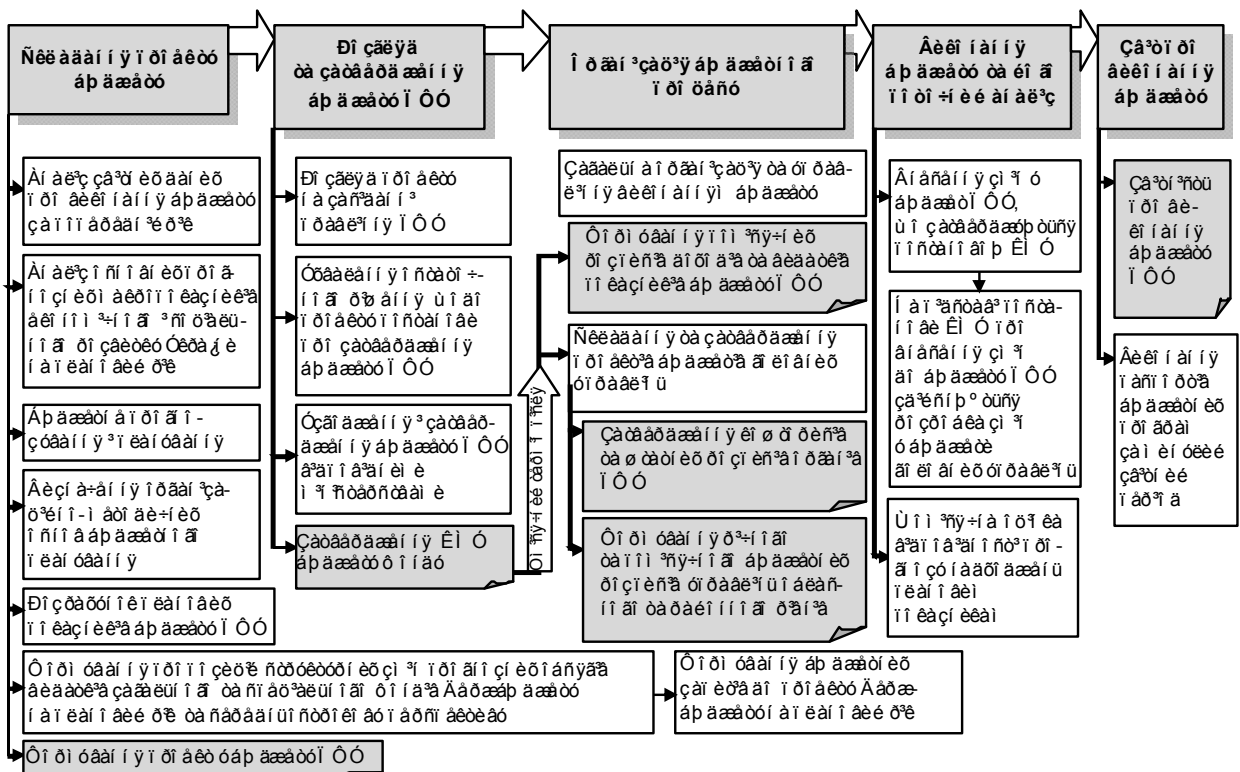


Рис. 2. Основні етапи бюджетного процесу Пенсійного фонду

Отже, розглянемо по чергово кожен із вказаних етапів бюджетного процесу.

I. Складання проекту бюджету Пенсійного фонду України – складний і трудомісткий процес, від якісного виконання якого залежить функціонування всіх його структурних підрозділів та фінансування пенсійних виплат.

Організацію бюджетного процесу, координування порядку його виконання та аналіз звітності за його результатами забезпечує департамент зведеного бюджету Пенсійного фонду України.

Складання проекту бюджету Пенсійного фонду розпочинається з аналізу звітних даних про виконання бюджету Пенсійного фонду за попередні роки з виявленням тенденції у виконанні дохідної та видаткової частин бюджету. Детально аналізуються надходження за окремими джерелами доходів, визначається збільшення чи зменшення доходів за кожним джерелом, їхній вплив на виконання доходів бюджетів різних ланок бюджетної системи Пенсійного фонду. Аналогічно аналізується виконання видаткової частини як у цілому за бюджетом Пенсійного фонду, так і в розрізі бюджетів головних управлінь. До уваги беруться не лише внутрішні показники про виконання бюджету, а й зовнішні макроекономічні показники з метою здійснення бюджетного прогнозування.

Бюджетне прогнозування – це науково-аналітична стадія розробки стратегічного бюджету на коротко- (до 3-х років), середньо- (3–5 років) та довгострокову (5–10 років) перспективу. Для його проведення до уваги беруть показники соціально-економічного розвитку, нормативно-правову базу, конкурентоспроможність вітчизняної економіки, вплив зовнішніх політичних та економічних факторів, стан використання природного, трудового, науково-технічного потенціалу та ін. Як правило, до 1 червня поточного року Міністерство економіки України за участю Міністерства фінансів України, Національного банку України, інших міністерств і відомств розробляє Основні прогнозні макроекономічні показники економічного та соціального розвитку України на плановий рік. Вони є основою для складання проекту бюджету Пенсійного фонду.

Бюджет складають за формою, встановленою Пенсійним фондом України. Формування проекту бюджету Пенсійного фонду здійснюється на бюджетний період та середньострокову перспективу, яка становить три роки, наступні за бюджетним періодом (далі – середньострокова перспектива).

Остаточний розрахунок планових показників здійснює Департамент зведеного бюджету ПФУ. Він вносить корективи до наданих прогнозних показників бюджету, включає кошти на потреби департаментів центрального апарату, враховує макроекономічні показники, динаміку чисельності та структури населення, прогнозні зміни оплати праці й рівня цін та ін.

У бюджеті враховують доходи, що формуються за рахунок надходжень коштів у плановому році, і видатки на заходи, окреслені до виконання. Для покриття видатків у плановому році можуть бути використані також суми перевищення доходів над видатками, одержані за минулий рік, такі як авансове фінансування виплати пенсій та грошової допомоги в наступному періоді й залишки коштів на поточних рахунках.

Основними складовими бюджету Пенсійного фонду є дохідна та видаткова частини бюджету. Порядок виконання бюджету [6] регламентує класифікацію його доходів за такими основними групами:

- власні надходження;
- кошти Державного бюджету України;
- кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття;
- кошти Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України.

Доходи Пенсійного фонду мають цільове призначення і спрямовуються винятково на фінансування пенсій та інших виплат, пов'язаних із функціонуванням системи державного пенсійного забезпечення.

Видатки бюджету Пенсійного фонду класифікують за такими основними групами:

- видатки за рахунок власних надходжень;
- видатки за рахунок коштів Державного бюджету України;
- видатки за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття;
- видатки за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України.

Пенсійний фонд є розпорядником коштів другого рівня щодо ряду пенсійних програм, що фінансуються із загального і спеціального фондів Державного бюджету. У межах таких міжбюджетних відносин ПФУ формує бюджетні запити до проекту Держбюджету на плановий рік та пропозиції структурних змін прогнозних обсягів його видатків на наступний рік і середньострокову перспективу. Вказана інформація враховується у проекті на наступний бюджетний період.

Правління Пенсійного фонду затверджує проект бюджету ПФУ і подає його на розгляд та затвердження Кабінету Міністрів України.

II. Розгляд та затвердження бюджету. Проект бюджету Пенсійного фонду на наступний рік подається на розгляд та погодження до зацікавлених міністерств, визначених Регламентом Кабінету Міністрів України. Проект постанови Кабінету Міністрів України про затвердження бюджету Пенсійного фонду на наступний рік подається у встановленому порядку Міністру праці та соціальної політики для внесення на розгляд Кабінету Міністрів України.

III. Організація бюджетного процесу. Прийняття постанови Кабінету Міністрів України про затвердження бюджету Пенсійного фонду на наступний рік є підставою для здійснення таких організаційних заходів для його виконання:

1. Складання й затвердження кошторису видатків на утримання головних та районних управлінь.
 2. Складання проектів бюджетів головних та районних управлінь, їхній розгляд, погодження й затвердження.
 3. Формування помісячних розписів доходів і видатків бюджету ПФУ.
- Розглянемо кожен із них по чергово.

1. **Складання й затвердження кошторису видатків на утримання територіальних органів ПФУ.** Окремою статтею бюджету будь-якого територіального органу є кошти на утримання апарату, що відображаються у видатковій його частині. Такі видатки затверджуються окремим документом – кошторисом на утримання апарату органу ПФУ, який містить лише видаткову частину і деталізує напрями використання вказаних сум.

Кошти на утримання територіальних органів виділяє головне управління, які надалі самостійно розподіляють їх між підпорядкованими районними управліннями. Кошторис враховує дані штатного розпису управління і формується за кожним кодом економічної класифікації видатків. Органи ПФУ в районах, містах та районах міст у встановлені терміни подають до вищестоящої організації на розгляд та затвердження:

- проект штатного розпису;
- проект кошторису видатків управління;
- пояснювальну записку (рис. 3, крок 1.1).

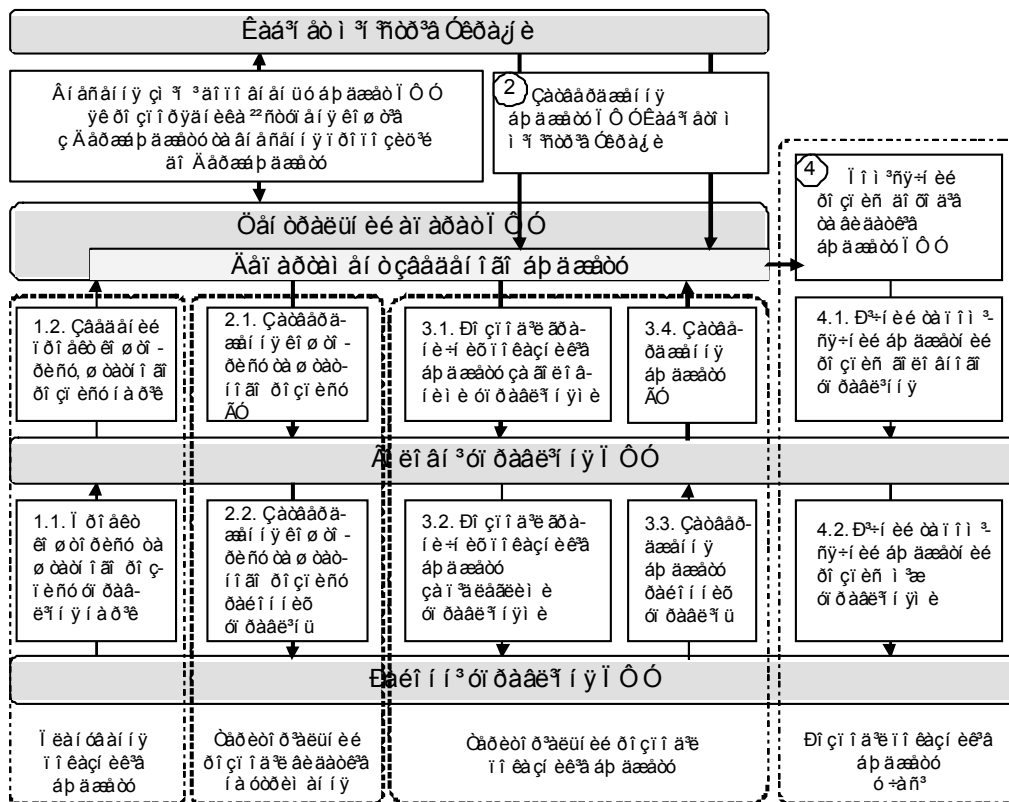


Рис. 3. Розподіл повноважень між територіальними органами ПФУ на етапах складання проекту та організації бюджетного процесу фонду

Сукупність проектів кошторисів підлеглих районних управлінь формує зведений проект кошторису головного управління, що враховує, крім того, потреби на фінансування його апарату (рис. 3, крок 1.2). Зведений документ подають до центрального апарату, де отримані показники покладені в основу зведеного кошторису видатків на утримання органів Пенсійного фонду, що входить до відповідної видаткової статті бюджету Пенсійного фонду України.

Прийняття постанови КМУ «Про бюджет ПФУ на рік» є підставою для затвердження для кожного окремого органу ПФУ:

- кошторису видатків управління;
- штатного розпису (рис. 3, крок 2.1, 2.2).

Вказані документи затверджують:

- для головних управлінь – голова правління Фонду;
- для районних управлінь – начальник головного управління ПФУ.

Затверджений бюджет ПФУ є планом діяльності усіх його органів. Тому для організації належної роботи його показники необхідно розподілити:

- 1) за територіальними органами шляхом розподілу повноважень за коштами пенсійного страхування, що передбачає формування, розгляд та затвердження проектів їхніх бюджетів;
- 2) у часі складання помісячних розписів показників бюджету.

2. Складання проектів бюджетів головних управлінь та районних управлінь, їхній розгляд, погодження й затвердження.

У місячний термін після прийняття постанови Кабінетом Міністрів України про затвердження бюджету Пенсійного фонду на рік Департамент зведеного бюджету розробляє і доводить до головних управлінь дані про граничні обсяги показників бюджетів на бюджетний період. Отримання таких даних є підставою для проведення головними управліннями роботи з складання проектів бюджетів, що полягає у наступному. Управління ПФУ обласного рівня розподіляють та доводять показники до підпорядкованих їм органів у містах, районах та районах міст (рис. 3, крок 3.2), а також встановлюють терміни подання до головного управління проектів їхніх бюджетів.

Не пізніше ніж за два тижні районні управління ПФУ спрямовують на затвердження до вищестоящої організації проекти своїх бюджетів, підписані начальником та відповідальною за складання бюджету особою. Головні управління розглядають показники проектів поданих бюджетів щодо законності й правильності розрахунків, доцільності запланованих видатків, правильності їхнього розподілу, повноти надходження доходів.

Отримані показники проектів бюджетів формують проект зведеного бюджету головного управління, який у місячний термін після одержання граничних обсягів показників бюджетів подають на розгляд і затвердження у Департамент зведеного бюджету. Проекти бюджетів головних управлінь розглядають на засіданні колегії і подають на затвердження до Пенсійного фонду. У десятиденний термін з дня надходження вказані документи затверджуються Головою правління Пенсійного фонду або його заступником, засвідчуються гербовою печаткою із зазначенням дати. Після вказаних процедур один примірник бюджету повертається до головного управління.

Територіальні органи ПФУ обласного рівня одночасно із поданням проектів своїх бюджетів подають до Пенсійного фонду проекти бюджетів підлеглих їм районних управлінь для здійснення контролю та використання в роботі.

Бюджети управлінь обласного рівня затверджує голова правління Пенсійного фонду або його заступник, що є підставою для затвердження бюджетів підлеглих їм районних управлінь, які підписує начальник головного управління або його заступник.

Якщо до початку нового бюджетного періоду Кабінет Міністрів України не прийняв постанову про затвердження бюджету Пенсійного фонду, розробляється й затверджується тимчасовий розпис доходів і видатків Пенсійного фонду.

3. Формування річного та помісячного розписів показників бюджету. Розподіл коштів Фонду здійснюється не лише територіально, а й у динаміці, тобто помісячно. Для цього органи управління затверджують річний та помісячний розписи.

Формування помісячних розписів показників бюджету включає:

- складання помісячних розписів бюджету за доходами та видатками в розрізі основних статей;
- заповнення помісячного розпису власних доходів бюджету за джерелами надходжень.

Формування помісячних розписів бюджету здійснюється окремо за доходами та видатками Пенсійного фонду. Основою для його формування є нормативно-правові акти, показники бюджету Пенсійного фонду та помісячні розписи коштів Державного бюджету України на бюджетний період, а також рівень фактичного виконання відповідних показників бюджету за попередній рік.

Помісячний розпис доходів Пенсійного фонду. Основою інформаційного забезпечення для помісячного розпису власних доходів Пенсійного фонду є прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України в частині витрат на оплату праці, які щорічно затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Помісячний розпис здійснюється за кожною статтею доходів ПФУ:

– страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (далі – страхові внески), які надійдуть у бюджетному періоді від платників (крім фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності та членів сімей зазначених осіб, які беруть участь у провадженні такими суб'єктами підприємницької діяльності й не перебувають з ними у трудових відносинах (далі – фізичні особи-суб'єкти підприємницької діяльності);

– страхових внесків від фізичних осіб-суб'єктів підприємницької діяльності;

– коштів на відшкодування фактичних витрат на виплату та доставку пенсій, призначених особам, які працювали або працюють на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці за списком № 1 та на інших роботах зі шкідливими і важкими умовами праці за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджених Кабінетом Міністрів України, та коштів на виплату різниці у розмірах пенсій науковим працівникам, що відшкодовується за рахунок недержавних та державних небюджетних підприємств, установ та організацій;

– інших власних надходжень.

При формуванні помісячного розпису доходів враховуються такі показники:

– прогнозні помісячні обсяги витрат на оплату праці;

– діючі розміри страхових внесків;

– чисельність застрахованих осіб;

– фактичні надходження за попередній рік;

– строки сплати страхових внесків до Пенсійного фонду;

– поетапне зростання розмірів мінімальної заробітної плати протягом року та ін.

Вказані вище доходи є власними коштами Фонду, за якими голова правління є головним розпорядником. Проте ряд статей фінансується з інших бюджетів (Державного бюджету, бюджетів інших фондів соціального страхування), за якими ПФУ є розпорядником коштів нижчого рівня.

Пропозиції щодо помісячних розписів асигнувань загального і спеціального фондів Державного бюджету України за бюджетними програмами пенсійного забезпечення на бюджетний період подаються до Міністерства фінансів України. Основою для помісячного розпису коштів Державного бюджету України, виділених на фінансування пенсійних програм, є:

– для загального фонду – лімітна довідка про бюджетні асигнування на бюджетний період, надана Міністерством фінансів України;

– для спеціального фонду за видами надходжень (а саме збору до ПФУ з операцій особливого виду) – динаміка надходжень цих коштів за попередній рік та помісячних даних щодо індексу споживчих цін.

Помісячний розпис доходів за коштами Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань проводиться з урахуванням прогнозного підвищення рівня пенсійного забезпечення цієї категорії пенсіонерів.

Помісячний розпис видатків Пенсійного фонду здійснюється з урахуванням:

– фактичного виконання показників бюджету, а також результативних показників роботи за попередній рік;

– прогнозного зростання розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;

– помісячних даних щодо індексу споживчих цін;

– рішень щодо подальшого підвищення розмірів пенсійних виплат у плановому році.

Помісячні розписи показників бюджету Пенсійного фонду формуються та за підписом керівника Департаменту зведеного бюджету затверджуються Головою правління Пенсійного фонду у місячний термін після прийняття постанови Кабінету Міністрів України про затвердження бюджету Пенсійного фонду.

Центральний апарат організовує і контролює виконання бюджету, координує роботу учасників бюджетного процесу, а виконання бюджету Фонду здійснюють головні та районні управління ПФУ. Тому помісячні розписи доходної та видаткової частини бюджету розподіляються за територіальними органами (рис. 3 крок 4.1, 4.2) й надалі використовуються в процесі виконання бюджету Пенсійного фонду. Такими документами є річний та помісячний бюджетні розписи. Вони призначені для конкретизації планових показників, засвідчених у бюджеті відповідного управління, і прив'язки їх до конкретних часових меж.

Пенсійний фонд здійснює щомісячне оцінювання відповідності фактичних і прогнозних показників бюджету Фонду. За результатами виконання бюджету органи Фонду формують бухгалтерську і статистичну звітність. Такі документи заповнюють щоквартально наростаючим підсумком з початку року. Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду за підсумками бюджетного періоду подають до Міністерства фінансів, Міністерства праці та соціальної політики, Рахункової палати, Державного казначейства України. Він підлягає оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

IV. Виконання бюджету та його поточний аналіз. Як зазначалось вище, загальну організацію та управління виконанням бюджету, складання його проекту, а також координування учасників бюджетного процесу здійснює департамент зведеного бюджету Пенсійного фонду. А організацію виконання бюджету – його головні управління в областях, містах Києві та Севастополі та АР Крим.

Головні управління та департамент зведеного бюджету ПФУ проводять щомісячну оцінку відповідності планових показників, затверджених у бюджеті фонду, та фактично виконаних. У разі їх значних відхилень можуть бути вносені зміни до проекту бюджету Фонду.

Такі зміни відбуваються у випадку виникнення відхилень оцінки прогнозу надходжень у бюджет від фактичних показників, врахованих при його затвердженні, відхилень у структурі витрат, внесення змін у законодавчі та нормативно-правові акти тощо. Вказані уточнення планових показників затверджуються постановою Кабінету міністрів України, на підставі якої вони надалі деталізуються у бюджетах головних управлінь та підлеглих їм управлінь районного рівня.

Зміни до бюджетів та розписів головних управлінь вносять шляхом подання до Департаменту зведеного бюджету відповідних документів з пояснювальною запискою та обґрунтуваннями, яке в свою чергу вносить пропозиції керівництву про затвердження. Після затвердження документ доводять до головного управління, у разі незатвердження – головне управління інформують про причини, через які це не зроблено.

Зміни до бюджетів головних та районних управлінь затверджуються відповідно наказом голови управління ПФУ та голови головного управління.

V. Звіт про виконання бюджету. За результатами звітного періоду всі рівні управління Пенсійним фондом України звітують про виконання бюджету.

Формування звітності про виконання бюджету Пенсійного фонду здійснюється на підставі звітів про виконання бюджету головних управлінь. Останні в свою чергу складають звіт на підставі даних звітності про виконання бюджетів підлеглих їм управлінь у районах, містах та районах у містах.

Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду узагальнює показники діяльності всіх його структурних підрозділів і територіальних органів. Він формується наростаючим підсумком з початку року і відображає планові та фактичні показники в розрізі статей доходів і витрат. Звітним періодом є квартал або рік бюджетного відповідного періоду.

Аналіз виконання показників бюджету Пенсійного фонду розглядається на засіданнях правління та колегій при начальниках головних управлінь.

Протягом двох тижнів після затвердження правлінням Звіту про виконання бюджету Пенсійного фонду за рік він підлягає обов'язковій публікації в офіційних друкованих виданнях Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду за рік надсилають до Державного казначейства України, Рахункової палати та Міністерства фінансів України.

Отже, процес планування і затвердження бюджету ПФУ є складним і вимагає належної прозорості й контролю. Такі функції покладено на Департамент зведеного бюджету та планування, крім цього, до цього процесу залучають ряд фахівців територіальних органів.

Ми виявили такі особливості й недоліки процедури формування бюджету Пенсійного фонду України, а також його нормативно-правового регулювання:

1. У процесі формування й затвердження бюджету ПФУ та його територіальних органів інформація рухається «згори вниз» та у зворотному напрямку тричі. Проте територіальні органи не мають права впливу на показники власних бюджетів, оскільки пайову частку органу в складі вже затвердженого бюджету Фонду доводять їм у наказовому порядку. Потребу в коштах для територіальних органів розраховує Департамент зведеного бюджету ПФУ.

2. Для прозорості й належного контролю процесу виконання затвердженого бюджету Фонду розподіл його коштів відбувається:

- за територіальними органами шляхом розподілу повноважень за коштами пенсійного страхування, що передбачає формування, розгляд та затвердження проектів їхніх бюджетів;
- у часі шляхом складання помісячних розписів показників бюджету;
- за програмно-цільовими ознаками, що передбачають різні джерела фінансування та напрями витрачання коштів.

Література

1. Зайчук Б. О. *Пенсійний фонд України. Організаційно-правові та соціально-економічні засади функціонування* / Б. О. Зайчук, О. Б. Зарудний, С. Б. Березіна [та ін.]. – К. : АВТ, 2006. – 1056 с.
2. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09. 07. 2003 р. № 1058-IV.
3. Положення про головні управління Пенсійного фонду України Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі : постанова правління Пенсійного фонду України від 27. 06. 2002 р. № 11-2.
4. Положення про Пенсійний фонд України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року N 384/2011.
5. Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах і районах у містах : постанова правління Пенсійного фонду України від 30. 04. 2002 р. № 8-2.
6. Порядок розроблення, затвердження та виконання бюджету Пенсійного фонду України. Затверджено постановою правління Пенсійного фонду України 31. 08. 2009 р. № 21-2.