

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА В ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

А. В. Герасименко

Институт демографии и социальных исследований имени М. В. Птухи НАН Украины, г. Киев

Поступила в редакцию 10 сентября 2013 г.

Аннотация: статья посвящена оценке роли государственного бюджета в финансовом обеспечении пенсионной системы Украины. Проанализированы особенности распределения пенсионных расходов по разным источникам финансирования, обозначены основные проблемы, обусловленные высокой зависимостью пенсионной системы от государственного бюджета. Предложены направления постепенного решения этих проблем, а также общие подходы к повышению эффективности социальных расходов государства.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, социальные расходы, государственный бюджет, пенсионная реформа.

Abstract: the publication is devoted to assessment of the role of the state budget in funding of the pension system of Ukraine. The peculiarities of distribution of public expenditure by different funding sources are analyzed, as well as problems caused by a high dependency of pension system on the state budget. Possible directions of solution of these problems are defined, as well as general approaches to improving of efficiency of public social expenditures.

Key words: pension providing, social expenditures, state budget, pension reform.

Введение. Актуальность темы исследования определяется ограниченностью бюджетных ресурсов в условиях экономического развития Украины и необходимостью выполнения социальных обязательств государства, весомой составляющей которых остаются пенсионные выплаты. В современных условиях государственный бюджет выступает значимым источником финансового обеспечения пенсионной системы как составляющей социальной защиты населения. Такой высокий уровень зависимости пенсионного обеспечения от бюджета государства противоречит страховым принципам солидарной пенсионной системы, функционирующей в Украине, что обуславливает ряд проблем, требующих безотлагательного решения.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемы пенсионной реформы привлекают внимание украинских ученых на протяжении последнего десятилетия. Значительный взнос в исследование теоретических и методических проблем, связанных с реформированием пенсионного обеспечения и усовершенствованием системы государственного управления пенсионными расходами, принадлежит таким экономистам, как В. Гецц, Э. Либанова, Е. Макарова, В. Новиков, Б. Надточий, Л. Ткаченко, О. Романюк, Е. Палий и др. Научные

труды этих исследователей посвящены анализу финансового состояния пенсионной системы, преимуществ и недостатков солидарной и накопительной систем финансирования пенсионного обеспечения, актуарным расчетам размера будущих пенсионных выплат и прогнозированию численности контингентов пенсионного возраста, методологическим вопросам начисления сборов на общеобязательное пенсионное страхование и т.д. Вместе с тем вопросы построения оптимальной системы взаимодействия государственного бюджета и Пенсионного фонда в финансировании пенсионных расходов требуют дополнительного внимания.

Цели статьи. Статья посвящена решению следующих научных задач: 1) анализ основных проблем и противоречий, возникающих вследствие распределения полномочий относительно финансового обеспечения пенсионной системы между государственным бюджетом и Пенсионным фондом; 2) обозначение направлений решения этих проблем; 3) разработка общих подходов к повышению эффективности финансового обеспечения социальных расходов государства.

Изложение основного материала исследования. В соответствии с концепцией проведения пенсионной реформы в Украине разделены источники финансирования пенсионных выплат по

различным пенсионным программам между бюджетом Пенсионного фонда Украины и государственным бюджетом; при этом в Пенсионный фонд Украины переданы функции по назначению и выплате «специальных» пенсий и денежного обеспечения от отдельных органов государственного управления, органов судебной власти, которые ранее финансировались из бюджетных ресурсов. В то же время окончательное разделение источников финансирования пенсионных выплат до сих пор не достигнуто; не произведен перевод финансирования досрочных пенсий и других категорий повышенных пенсий в систему негосударственных профессиональных и корпоративных пенсионных фондов с обязательным отчислением в них пенсионных взносов со стороны соответствующих работодателей, хотя это предусматривалось Стратегией развития пенсионной системы, утвержденной еще в конце 2005 г. [1; 2]. На стадии доработки до сих пор пребывает законопроект о пенсионном обеспечении отдельной категории работников, занятых на работах с особо вредными или тяжелыми условиями труда, дающими право на назначение пенсий по возрасту на льготных условиях или за выслугу лет через корпоративные и профессиональные пенсионные фонды.

Роль государственного бюджета в действующей системе пенсионного обеспечения Украины не ограничивается финансированием пенсий, назначенных в соответствии со специальными законами, а охватывает и финансирование дефицита средств пенсионного страхования в рамках солидарной системы (в случае его возникновения). Как предусмотрено законом Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании», в случае возникновения дефицита средств Пенсионного фонда для обеспечения выплаты пенсий в минимальном размере такой дефицит покрывается за счет средств государственного бюджета. Вместе с тем в случае недостаточности выделенных из бюджета средств по программам, связанным с разделением источников выплаты пенсий между государственным бюджетом и Пенсионным фондом, пенсии, определенные законодательством для соответствующих категорий граждан, выплачиваются в полном объеме за счет собственных поступлений Пенсионного фонда.

Таким образом, роль государственного бюджета в финансовом обеспечении пенсионной системы остается достаточно существенной. Начиная с 2004 г. объем бюджетных трансфертов в Пенсионный фонд увеличился более чем в 10 раз – с 6 до

65 млрд грн. Соответственно, в структуре поступлений бюджета Пенсионного фонда доля средств государственного бюджета на протяжении 2006–2009 гг. увеличилась с 24,2 до 39,8 %. Более того, Законом о государственном бюджете на 2010 г. был предусмотрен рекордный размер расходов госбюджета, имеющих статус трансферта в Пенсионный фонд, как в сравнении с другими статьями, так и в сравнении с предыдущим годом, – 67,8 млрд грн, или 35,3 % плановых доходов и расходов Пенсионного фонда. В 2011 г. из государственного бюджета на финансирование пенсионных программ на протяжении года было выделено 58,3 млрд грн, из них 40,5 млрд грн – дотация на выплаты пенсий, надбавок и повышений к пенсиям, назначенным по различным пенсионным программам, 17,7 млрд грн – средства на покрытие дефицита Пенсионного фонда Украины для выплаты пенсий.

С точки зрения финансового обеспечения пенсионной системы такой мощный приток средств из государственного бюджета является отрицательным фактором, поскольку обозначает потерю ее самодостаточности, приводит к зависимости от внешних доноров (особенно таких ненадежных, как государственный бюджет), что противоречит самой идее социального страхования. Согласно мнению экспертов Счетной палаты Украины, в современных условиях Пенсионный фонд «вместо превращения в самостоятельную, самокупаемую организацию трансформируется в государственный фонд, зависимый от средств государственного бюджета» [3].

Таким образом, важным направлением дальнейшего реформирования пенсионной системы остается окончательное разделение полномочий относительно финансирования различных пенсионных программ между государственным бюджетом и Пенсионным фондом. Актуальность этого задания обусловлена и тем фактом, что «специальные» пенсии, финансируемые по отдельным бюджетным программам, часто характеризуются размерами выше среднего. Так, особый порядок начисления размера пенсий, устанавливаемый специальными законами для представителей отдельных профессий и должностей (государственных служащих, депутатов, судей, научных сотрудников и др.), обуславливает их значительно больший размер и более высокие темпы роста по сравнению с пенсиями, назначенными на общих основаниях. Именно поэтому основная проблема, связанная с финансированием специальных пенсий, состоит даже не в значительном размере необходимых средств, а в

«направленности» пенсионных расходов, покрываемых за счет государственного бюджета.

Вместе с обоснованными преференциями для таких категорий пенсионеров, как ветераны войны и труда, граждане, имеющие особые заслуги перед Украиной, пострадавшие вследствие Чернобыльской катастрофы, доноры, жертвы политических репрессий, жители горных населенных пунктов, часть этих пенсионных программ создает неравные условия назначения пенсий для различных категорий населения. И хотя численность «специальных пенсионеров» остается незначительной (1,4 % от общего числа без учета военных пенсионеров), их существование создает прецедент, вызывая недовольство преобладающего большинства «обычных» пенсионеров, получающих пенсии на общих основаниях в существенно меньшем размере.

То есть на практике действующая система государственного пенсионного обеспечения не способствует социальной сплоченности и консолидации общества, а создает предпосылки для возникновения социального напряжения и воспроизводства расслоения населения по уровню доходов. В результате несправедливое перераспределение средств через государственное пенсионное обеспечение противоречит солидарным принципам и негативно влияет на развитие всей системы пенсионного страхования.

В связи с этим первоочередным направлением реформирования государственного пенсионного обеспечения следует считать унификацию порядка назначения пенсий для всех категорий трудящихся, независимо от вида деятельности и профессии. Более высокие размеры пенсии за счет средств государственного бюджета могут назначаться лишь в виде надбавок или повышений пропорционально действующим социальным стандартам. При этом должны быть установлены четкие соотношения между размерами дополнительных пенсионных выплат в соответствии с социальной значимостью и взносом конкретной категории пенсионеров.

Другим важным направлением реформ является обеспечение финансирования государственных пенсионных обязательств, несвойственных страховой системе, в полном объеме за счет средств государственного бюджета. Как уже упоминалось, существующий механизм финансирования пенсионных расходов, в рамках которого государственный бюджет выделяет средства Пенсионному фонду, ведущему учет пенсионеров всех категорий, осуществляющему начисление, перерасчет и вы-

плату всех видов пенсий, делает фонд слишком зависимым от финансовой состоятельности государственного бюджета. Транзитная функция Пенсионного фонда по отношению к несвойственным для него расходам будет составлять постоянную угрозу для целевого использования страховых средств (особенно при наличии профицита пенсионной системы).

С целью ослабления финансовой взаимозависимости и размежевания ресурсов пенсионного страхования и государственного бюджета выплаты, по которым обязательства несет государство (государственная социальная помощь лицам, не имеющим права на пенсию, пожизненные пенсии и надбавки к пенсии для граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы и т.п.), могут быть перенесены в учреждения государственного социального обеспечения или в специально созданные специализированные страховые учреждения (например, профессиональные или корпоративные пенсионные фонды). Возможным вариантом является объединение в программу социальной помощи всех бюджетных выплат, имеющих «социальную», а не страховую природу, – социальных пенсий, доплат, адресной помощи и т.д.

Необходимо принимать во внимание и другой аспект чрезмерного участия государственного бюджета в финансировании отечественной системы пенсионного обеспечения. Очевидно, что в условиях роста плановых трансфертов государственного бюджета в Пенсионный фонд «внеплановые» расходы на покрытие дефицита фонда значительно ограничивают возможности государства в финансировании других социальных приоритетов – здравоохранения, образования и науки, духовного и физического развития, жилищно-коммунального хозяйства, инфраструктуры, социальных программ, направленных на поддержку других категорий населения (молодежи, семей с детьми). Такое распределение ресурсов ставит под угрозу и без того неудовлетворительное материальное состояние данных отраслей, значительно ограничивает возможности финансирования капитальных расходов государства. Так, в структуре расходов государственного бюджета в разрезе экономической классификации доля текущих расходов превышает 90 %. Очевидно, что подобное ограничение «расходов развития» как инвестиционных ресурсов за счет «расходов потребления» создает предпосылки для замедления экономического развития в долгосрочной перспективе.

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов особенно актуален вопрос повышения эффективности их использования. Проблемы финансового обеспечения системы социальной защиты населения в Украине обусловлены рядом факторов общего характера:

– слишком широкий перечень социальных обязательств государства, сопровождаемый отсутствием реально гарантированного финансового обеспечения, постоянным недофинансированием социальных расходов, недоучетом реальных макроэкономических предпосылок и перспектив поступлений в доходные части бюджетов при планировании социальных расходов будущих периодов;

– несовершенство системы администрирования финансовых ресурсов, направляемых на социальные цели; рассредоточение бюджетных ресурсов и дублирование управленческих функций относительно распределения социальных расходов между различными ветвями исполнительной власти;

– чрезмерная централизация управления финансовыми потоками, направляемыми на социальную поддержку населения, несовершенство законодательного регулирования прав органов местного самоуправления в плане осуществления полномочий в сфере социального обеспечения;

– непрозрачность формирования межбюджетных отношений вследствие отсутствия нормативов финансового обеспечения по соответствующим отраслям либо стоимостных стандартов предоставления социальных услуг;

– низкая эффективность использования бюджетных средств на социальные цели вследствие медленного и непоследовательного внедрения программно-целевого метода в бюджетный процесс как на государственном, так и на местном уровнях; фактическое отсутствие эффективного контроля, аудита и системы оценки деятельности учреждений социальной сферы (с определением цели деятельности и критериев достижения этой цели) и эффективности соответствующих расходов;

– отсутствие прогноза развития отраслей социальной сферы, включающих последовательность реформ и обоснование размера средств на финансирование данных отраслей.

Ведущие украинские ученые соглашаются, что повышение эффективности управления государственными финансами потребует осуществления комплекса мероприятий по оптимизации расходных обязательств, усиления целевого характера и результативности бюджетных расходов [4, с. 94]. В связи с этим в Правительственной Программе

экономических реформ Украины на 2010–2014 гг. признано, что усовершенствование финансирования системы социальной поддержки населения должно происходить в соответствии с общими принципами модернизации всей системы управления государственными финансами, направленной на обеспечение устойчивого экономического роста и гарантированного выполнения государством своих социальных обязательств [5]. Ключевыми экономическими предпосылками успешной реализации соответствующих реформ являются достижения общих целей, которые должны обеспечить формирование объема финансовых ресурсов, необходимого для выполнения социальных обязательств государства: 1) выполнение плана поступлений в доходную часть бюджета с целью предупреждения бюджетного дефицита; 2) повышение эффективности и гибкости фискальных расходов; 3) оптимизация механизма управления государственными финансами; 4) снижение уровня дефицита и темпов роста государственного долга.

Вместе с тем существует ряд дополнительных мер, которые могут быть применены с целью поддержки финансовой стабильности пенсионной системы и связаны с участием государственного бюджета в ее обеспечении:

1) установление скоординированных сроков и процедур разработки и принятия бюджетов Пенсионного фонда и государственного бюджета с целью предупреждения дисбалансов при планировании и использовании соответствующих расходов;

2) разработка модели социального бюджетирования, включающей все общественные социальные расходы с учетом финансовых возможностей государства и системы социального страхования; приведение в соответствие потребностей социального развития с прогнозом развития экономики и оценками необходимых бюджетных ресурсов. Для поддержания социальной стабильности следует придерживаться определенных зависимостей, существующих между ростом продуктивности труда в экономике и увеличением заработной платы, между ростом цен и увеличением социальных выплат и отчислениями в Пенсионный фонд, между развитием наукоемких отраслей и расходами на образование, между развитием отраслей, загрязняющих окружающую среду, и расходами на здравоохранение и отчислениями в фонд социального страхования и т.д. Политический процесс может корректировать эти соотношения в зависимости от приоритетов, решаемых государством в определенный период своего развития, однако он не должен

нарушать базовые соотношения макроэкономической стабильности;

3) гармонизация методических подходов к определению общих показателей бюджетов Пенсионного фонда и государственного бюджета; внедрение жестких требований к процедуре бюджетирования с целью недопущения принятия популистских мер, не имеющих под собой достаточного экономического обоснования, и предупреждения политических вмешательств в процесс бюджетирования. Особое внимание в этом аспекте необходимо уделять дальнейшему внедрению среднесрочного планирования бюджета с использованием такого современного инструмента бюджетирования, как программно-целевой метод, который предусматривает определение конкретных целей использования бюджетных средств и систему показателей оценки их достижения. Именно программно-целевой метод является одним из наиболее адекватных средств для построения механизмов финансирования системы социальной поддержки населения в Украине, поскольку он ориентирован на предоставление наибольшего объема социальных услуг населению в соотношении с потраченными средствами, способен демонстрировать стандарты услуг, обеспечивает как контроль над целевым использованием бюджетных средств, так и оценку результатов деятельности учреждений, что является основой эффективной реализации государственной социальной политики. Таким образом, для перехода к комплексной системе отображения всех социальных расходов государства в виде соответствующих бюджетных программ необходимо, чтобы программно-целевой метод применялся как на общегосударственном, так и на местном уровнях бюджетной системы страны.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. На современном этапе Украина переживает значительные демографические изменения, которые со всей очевидностью будут влиять на формирование потребности в социальных услугах и других мероприятиях социальной поддержки населения, потребуют существенной переориентации финансовых потоков в пределах бюджета и

внебюджетных фондов. С целью надлежащей подготовки к таким изменениям необходимо разрабатывать специальные методики внедрения долгосрочных демографических прогнозов в бюджетное прогнозирование, а их результаты должны быть использованы при разработке стратегических решений относительно реформирования налогово-бюджетной политики. Поэтому существует потребность в разработке научно обоснованной модели социального развития, определяющей основные связи между экономическим и социальным развитием государства с целью достижения устойчивого экономического роста и используемой во время разработки основных направлений бюджетной политики и программ экономического и социального развития. Планирование общих социальных расходов и определение размера социальных гарантий государства должны основываться не на политических решениях, а определяться результатами прогнозированной экономической и социальной политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепція подальшого проведення пенсійної реформи, схвалена розпорядженням КМУ від 14.10.09 № 1224-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1224-2009-%F>
2. Стратегія розвитку пенсійної системи, схвалена розпорядженням КМУ від 15.12.05 № 525-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=525-2005-%F0>
3. Звіт про результати аналізу формування та виконання бюджету Пенсійного фонду України. – Київ : Рахункова палата України, 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727325>
4. Новий курс : реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – Київ : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
5. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/signal/0004100.pdf>

Институт демографии и социальных исследований имени М. В. Птухи НАН Украины, г. Киев

Герасименко А. В., кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

E-mail: geranna@ukr.net

Тел.: +38 (050) 330-39-34

Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine named after M. V. Ptoukha, Kiev

Gerasymenko A. V., Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher

E-mail: geranna@ukr.net

Tel.: +38 (050) 330-39-34