

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Renate Reitera, Stephan Grohsb, Falk Ebin-ger, Sabine Kuhlmann and Jorg Bogumil. Impacts of Decentralization: The French Experience in a Comparative Perspective. – 2010. – № 2. – P. 166–189 [Electronic Resource]. – Access Mode : https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/14580/Reiter_Impacts.pdf?sequence=1.
2. Маєв А. Децентралізація влади у Франції: досвід для України / А. Маєв // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 85–88.
3. Decentralisation in France [Electronic Resource]. – Access Mode : https://en.wikipedia.org/wiki/Decentralisation_in_France.
4. Alistair Cole. Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction // French Politics. – 2006. – № 1. – P. 31–57 [Electronic Resource]. – Access Mode : <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v4/n1/full/8200091a.html>.
5. Gilles Pinson, Patrick Le Galès. State Restructuring and Decentralisation Dynamics in France: Politics is the Driving Force / Gilles Pinson, Patrick Le Galès // Cahiers/Working Papers dupôle Ville/Métropolis/Cosmopolis № 07/05. – 2010. – 27 p.
6. Jean-Jacques Hallaert, Maximilien Queyranne. From Containment to Rationalization: Increasing Public Expenditure Efficiency in France // IMF Working Paper. – European Department and Fiscal Affairs Department. – 2016. – 65 p. [Electronic Resource]. – Access Mode : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1607.pdf>.
7. France's Economic Policy Strategy: Economic, Social And Financial Report 2016 [Electronic Resource]. – Access Mode : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/2015-10-15_fr_dbp_en.pdf.
8. Comparing Two Forms of Local Administration: Can Decentralization in France be a Model for Egypt? [Electronic resource]. – Access Mode : <http://www.tadamun.info/2015/01/21/comparing-two-similar-models-local-administration-can-decentralization-france-inspiration-egypt/?lang=en>.
9. France's Economic Policy Strategy. Economic, Social and Financial Report: Draft Budgetary Plan For 2016 [Electronic Resource]. – Access Mode : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/2015-10-15_fr_dbp_en.pdf.

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФОНДІВ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ
CURRENT STATUS AND PERSPECTIVES OF FINANCING OF STATE SOCIAL INSURANCE FUNDS**

У статті проведено моніторинг єдиного соціального внеску як основного джерела формування фінансових ресурсів державних фондів соціального страхування в Україні. Проаналізовано обсяги фінансування Пенсійного фонду України з державного бюджету для покриття дефіциту фонду. Визначено вплив формальних та неформальних інститутів на розширення бази нарахування ЄСВ. Надано оцінку фіскальної ефективності реформування цього обов'язкового платежу. Наведено пропозиції щодо оптимізації фінансового забезпечення державних фондів соціального страхування.

Ключові слова: державні фінанси, державні фонди соціального страхування, єдиний соціальний внесок, дефіцит, державний бюджет.

В статье проведен мониторинг единого социального взноса как основного источника формирования финансовых ресурсов государственных фондов социального страхования в Украине. Проанализированы объемы финансирования Пенсионного фонда Украины из государственного бюджета для покрытия дефицита фонда. Определено влияние формальных и неформальных

институтами на расширение базы начисления ЕСВ. Представлена оценка фискальной эффективности реформирования этого обязательного платежа. Даны предложения по оптимизации финансового обеспечения государственных фондов социального страхования.

Ключевые слова: государственные финансы, государственные фонды социального страхования, единый социальный взнос, дефицит, государственный бюджет.

The monitoring of social contribution as the main source of formation of financial resources of state social insurance funds of Ukraine is carried out in the article. The volume of financing of the Pension Fund of Ukraine from the state budget to cover the fund deficit is analyzed. The impact of formal and informal institutions on the expansion of the social contribution base is determined. The estimation of efficiency of the fiscal reform of this mandatory payment is presented. The proposals for the optimizing of financial maintenance of state social insurance funds are filed.

Key words: public finance, state social insurance funds, social contribution, deficit, the state budget.

УДК 369.041

Сідельникова Л.П.

д.е.н., доцент, завідувач кафедри податкової та бюджетної політики Херсонський національний технічний університет

Постановка проблеми. Одним із вагомих наслідків розбалансованості сфери державних фінансів України є низький рівень соціальних виплат як із бюджету, так і з позабюджетних

державних цільових фондів. Значна девальвація національної валюти в 2014–2015 рр. згенерувала потужні інфляційні процеси: індекс споживчих цін у цей період досяг максимального за останні 15 років

рівня – 124,9% та 143,3% відповідно. Стрімке зростання споживчих цін знівелювало намагання уряду забезпечити гідний соціальний захист населення України, у тому числі за рахунок коштів державних фондів соціального страхування. Дефіцит фінансових ресурсів, що акумулюються в державних цільових фондах, унеможлиблює підвищення пенсій та інших видів соціальної допомоги в адекватних інфляційним процесам розмірах. У цьому контексті важливого значення набуває діагностика стану і перспектив фінансування сфери державного соціального страхування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання вдосконалення фінансового забезпечення фондів державного соціального страхування в умовах ринкових трансформацій знайшли своє відображення у працях В. Андрущенко, О. Васирика, Е. Лібанової, М. Карліна, О. Кириленко, Ю. Пасічника, Д. Полозенка, В. Федосова, І. Чугунова. Водночас не повною мірою дослідженими залишаються перспективи фінансового забезпечення діяльності державних соціальних фондів у контексті реформування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Постановка завдання. Метою дослідження є моніторинг єдиного соціального внеску як основного джерела формування фінансових ресурсів державних фондів соціального страхування в Україні та визначення чинників, що знижують фіскальну ефективність реформування цього обов'язкового платежу.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Державне соціальне страхування є фундаментом усієї системи соціального захисту в суспільстві. Функціонування цього соціального інституту знаходиться у нерозривному зв'язку зі станом державних фінансів, з одного боку, продукуючи, з іншого – відтворюючи їх дисбаланси. Недостатність фінансування діяльності фондів загальнообов'язкового

державного соціального страхування за рахунок власних джерел поглиблює перманентний дефіцит фінансових ресурсів держави, що, своєю чергою, негативно впливає на спроможність бюджету та позабюджетних цільових фондів забезпечувати державні соціальні гарантії.

Система державних фондів соціального страхування нині включає Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Ці цільові фонди є позабюджетними, їхні кошти не включаються до складу державного бюджету.

Основним джерелом фінансування діяльності державних фондів соціального страхування виступає єдиний соціальний внесок (ЄСВ), запроваджений Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI [1]. ЄСВ замінив собою чотири окремих платежі, які справлялися з платників до Пенсійного фонду та інших соціальних фондів. Головна мета цієї реформи полягала у спрощенні адміністрування, яке спочатку було закріплене за Пенсійним фондом, а з 01.01.2013 – за Міністерством доходів і зборів України (зараз – Державною фіскальною службою України).

До 2016 р. єдиний соціальний внесок справлявся як із роботодавців (нарахування), так і з найманих працівників (утримання) (табл. 1).

Максимальна величина бази нарахування ЄСВ дорівнювала 17 розмірам прожиткового мінімуму для працездатних осіб з урахуванням його змін протягом року.

Фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності (у тому числі ті, котрі обрали спрощену систему оподаткування), які не використовували працю найманих працівників, самостійно обирали ставку ЄСВ у розрахунку від мінімальної заробітної плати:

Таблиця 1

Розміри ЄСВ залежно від виду доходів (до 01.01.2016)

Вид доходу	Розмір ЄСВ
Фонд оплати праці найманих працівників, у т. ч. іноземців	Роботодавці – індивідуальний відсоток ЄСВ, який залежить від класу професійного ризику виробництва. Існує 67 класів ризику. ЄСВ: 36,76% – 49,7%. Для бюджетних установ – 36,3%.
	Наймані працівники – 3,6% із суми заробітної плати. Для державних службовців – 6,1%.
Винагороди фізичним особам за цивільно-правовими договорами, крім договорів, укладених із ФОП	Роботодавці – 34,7% на суму винагороди
	Наймані працівники – 2,6% з отриманого доходу
Допомога з тимчасової непрацездатності (як перші 5 днів за рахунок коштів підприємства, так і решта днів хвороби за рахунок коштів Фонду соціального страхування)	Роботодавці – 33,2% на суму допомоги
	Наймані працівники – 2% із суми допомоги
Заробітна плата та лікарняні працівників-інвалідів	Роботодавці – 8,41% на фонд оплати праці та суму лікарняних
	Працівники-інваліди – 3,6% із суми заробітної плати та 2% із суми лікарняних

1. 34,7% – мінімальний ЄСВ. Включає в себе страхування у Пенсійному фонді України та страхування на випадок безробіття.

2. 36,21% – мінімальний ЄСВ + страхування від нещасного випадку.

3. 36,6% – мінімальний ЄСВ + страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності.

4. 38,11% – мінімальний ЄСВ + страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності + страхування від нещасного випадку.

З 01.01.2015 до законодавства у сфері державного соціального страхування внесено зміни, спрямовані на легалізацію фонду оплати праці. Виконання роботодавцем певних умов давало змогу застосовувати до ставки ЄСВ коефіцієнт 0,4, тобто знизити ставку до 16,4%.

З 01.01.2016 ставку єдиного соціального внеску зменшено до 22% для всіх категорій платників (окрім інвалідів), а максимальну базу нарахування підвищено до 25 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Окрім того, скасовано утримання ЄСВ із заробітної плати працівників та інших доходів.

Розподіл єдиного соціального внеску між фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування перманентно змінювався, але переважна частка мобілізованих коштів (86,0–88,3%) завжди надходила до Пенсійного фонду України (ПФУ). Однак зазначимо, що навіть за такої сприятливої структури розподілу ЄСВ уникнути дефіциту Пенсійного фонду не вдавалося.

У 2016 р. розподіл єдиного соціального внеску за основними напрямками загальнообов'язкового державного соціального страхування змінено у таких пропорціях: на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування – 78,6% (було 88,3%), на випадок безробіття – 7,2% (було 3,2%), у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності – 7,7% (було 4,6%), від нещасного випадку на виробництві – 6,5% (було 3,9%). Тобто на тлі зниження ставки єдиного соціального внеску майже удвічі, скоротилася і частка його розподілу до Пенсійного фонду України. Наслідком такої реформи стало безпре-

цедентне зростання обсягів фінансування ПФУ з державного бюджету України в 2016 р. (рис. 1), яке включає дотацію на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, та покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій.

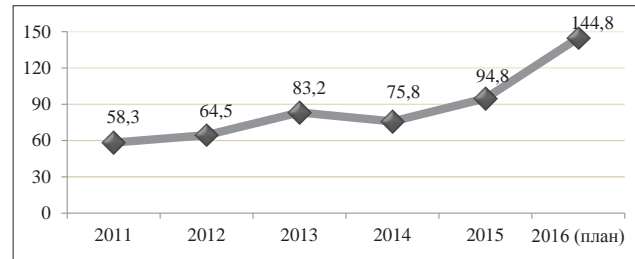


Рис. 1. Обсяги фінансування Пенсійного фонду України з державного бюджету України, млрд. грн.

Акцентуємо увагу, що спрямування значних обсягів бюджетних ресурсів на покриття дефіциту Пенсійного фонду продукує зростання дефіциту державного бюджету та призводить до недофінансування окремих бюджетних програм, у тому числі і соціальних.

Проаналізуємо динаміку надходжень єдиного соціального внеску (рис. 2).

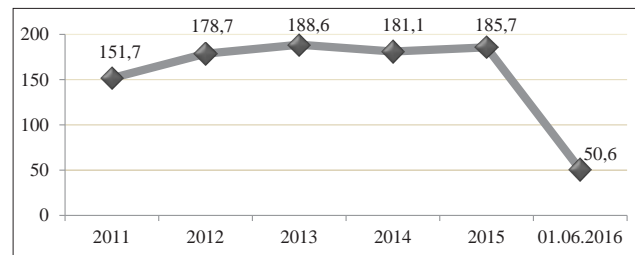


Рис. 2. Динаміка надходжень єдиного соціального внеску, млрд. грн.

На підставі даних рис. 2 можна зробити припущення, що показники мобілізації ЄСВ у 2016 р. будуть нижчими за рівень попереднього року. Це підтверджує і помісячне співставлення акумульованих надходжень єдиного соціального внеску в 2015–2016 рр. (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка надходжень єдиного соціального внеску та середньої заробітної плати в Україні в 2015–2016 рр.

Показники	січень	лютий	березень	квітень	травень	Разом за січень-травень
Факт 2015 р., млрд. грн.	11,9	13,9	14,3	15,6	14,3	70,0
Факт 2016 р., млрд. грн.	10,4	9,5	10,2	10,8	9,7	50,6
Темп зростання 2016/2015, %	- 12,61	- 31,66	- 28,67	- 30,77	- 32,17	- 27,71
Середня заробітна плата по Україні у 2015 р., грн.	3 455	3 633	3 863	3 998	4 042	-
Середня заробітна плата по Україні в 2016 р., грн.	4 362	4 585	4 920	4 895	4 984	-
Темп зростання 2016/2015, %	+ 26,25	+ 26,20	+ 27,36	+ 22,44	+ 23,31	-

Отже, спостерігаємо скорочення надходжень ЄСВ у січні-травні 2016 р. порівняно з аналогічним періодом попереднього року майже на третину. І це на тлі вагомого підвищення рівня заробітних плат порівняно з попереднім роком. Уважаємо, що зниження ставки ЄСВ могло призвести або до перерозподілу вивільнених коштів у збільшення фонду оплати праці, або до реальної детінізації зайнятості та заробітних плат. Порівняння темпів приросту сплаченого єдиного соціального внеску і середньої заробітної плати свідчить на користь першого варіанту. Додатковим аргументом обережності висновків щодо сприяння реформування ЄСВ легалізації зайнятості та оплати праці в Україні є диспропорція у виплаті заробітних плат і сплаті ЄСВ між державним та приватним секторами економіки. За перший квартал 2016 р. номінальний фонд оплати праці у державному секторі зріс майже на 40%, а сплата ЄСВ зменшилася лише на 15%. У приватному секторі ситуація є діаметрально протилежною: зростання фонду оплати праці – на 18%, скорочення ЄСВ – на 28%. Разом із тим основні суспільні очікування щодо виведення заробітних плат «із тіні» знаходилися якраз у площині приватного бізнесу, адже в державному секторі немає тіньових заробітних плат.

Таким чином, сподівання уряду на те, що зниження ставки єдиного соціального внеску спонукає бізнес легалізувати фонд оплати праці, не виправдалися. Дефіцит фінансових ресурсів сфери державного соціального страхування, передусім Пенсійного фонду України, накладає додатковий тягар на державний бюджет, генеруючи залежність державних фінансів України від боргових ресурсів. Станом на 01.01.2016 р. державний і гарантований державою борг України досяг рівня 79,4% ВВП, що є порушенням ст. 18 Бюджетного кодексу України, яка визначає граничний рівень боргу на кінець бюджетного періоду в 60% річного номінального обсягу ВВП [2]. За чотири місяці поточного року державний і гарантований державою борг України збільшився на 7,5% у гривневому еквіваленті, або на 2,4% у доларах США. Залучені державою боргові ресурси спрямовуються, у тому числі, і на фінансове забезпечення діяльності Пенсійного фонду України. У 2016 р. такі видатки заплановані у розмірі 144,9 млрд. грн., або 21,5% загального обсягу видатків державного бюджету.

Відповідно до твердження Дж. Б'юкенена, ефективність діяльності інститутів має визначатися рівнем забезпечення суспільства необхідними благами [3, с. 108]. Здійснення моніторингу фінансових ресурсів державних фондів соціального страхування вимагає акцентування уваги саме на тих інститутах, які сприяють їх оптимізації. По-перше, це законодавче та нормативно-правове забезпечення у сфері соціальної політики; по-друге, наявні в країні традиції, звичаї і норми

щодо залучення грошових коштів до цільових фондів держави.

Законодавче і нормативно-правове забезпечення функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування охоплює Конституцію України, законодавчі акти, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази, інструкції, роз'яснення інших державних інституцій щодо соціальної сфери.

Як слушно зазначив Г. Бортіс у праці «Інституції, поведінка та економічна теорія», кожна інституція призначена для виконання відповідної функції в суспільстві [4, с. 64]. Інституціями, які в ході організації державного соціального страхування виступають головними агентами інституціональних змін, є органи державної влади, що регулюють і контролюють мобілізацію фінансових ресурсів цільових фондів, а саме: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України, Державна фіскальна служба України, Державна фінансова інспекція України. Інституціями, які накопичують та перерозподіляють фінансові ресурси держави, спрямовані на соціальні виплати непрацюючим громадянам, є: Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування України, Державна служба зайнятості України.

До неформальних інститутів у заявленому нами контексті належать соціальні норми, правила, традиції і звичаї, якими керуються економічні суб'єкти в процесі справляння єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. За своєю природою єдиний соціальний внесок не є податком, адже має цільове призначення; водночас традиції і звичаї, які склалися в Україні під час реалізації стратегії формування фінансових ресурсів державних соціальних фондів, доцільно розглядати як елемент податкової культури. У цьому контексті погоджуємося з думкою В. Синчака, що податкова культура – це досконале володіння платниками податків, працівниками фіскальної служби, іншими суб'єктами податкового процесу формами і методами достовірного обчислення та дотримання своєчасної сплати й зарахування податків і зборів до відповідних бюджетів та державних цільових фондів [5, с. 186]. Рівень податкової культури не тільки платників податків, а й посадових осіб органів Державної фіскальної служби України здійснює істотний вплив на формування фінансових ресурсів державних фондів соціального страхування. Нині лише 16 млн. осіб із 26 млн. працездатного населення України сплачують єдиний соціальний внесок. Інституційні трансформації та корекції системи фінансування фондів державного соціального страхування повинні мати за орієнтир насамперед формування податкової культури, фіскальної свідомості нації та відчуття спільної мети як у суб'єктів підприємницької

діяльності, так і у держави. Рішення бізнесу щодо сплати єдиного соціального внеску залежить не лише від рівня його ставки, а й від тих цінностей, якими керується суспільство на сучасному етапі свого розвитку. У цьому контексті слушною вважаємо тезу Й. Констанса: «Велике значення відіграє моральна культура суспільства: або це суспільство, де переважають опортуністична поведінка та обман, або суспільство, в якому чесність та відкритість – найвище за все» [6].

Висновки з проведеного дослідження. Моніторинг фінансового забезпечення діяльності державних цільових фондів в Україні дає підстави зробити висновки, що акцент лише на реформуванні формальних інститутів у сфері соціального страхування не призведе до позитивних фінансових наслідків, адже на рівень готовності бізнесу легалізувати власні доходи та заробітні плати найманих працівників істотно впливають особливості національного менталітету. Відсутність довіри до влади та невпевненість в адекватності майбутніх податкових реформ змушують суб'єктів підприємницької діяльності ставитися до законодавчих новацій украї обережно. Зменшення пресу на фонд оплати праці майже вдвічі (із середньозваженої ставки в 41% до загальної в 22%) за логікою економічної поведінки дає роботодавцю змогу розширити базу оподаткування, знизити податкові ризики, забезпечити найманим працівникам вищий рівень соціальних виплат. Однак у вітчизняних реаліях 2016 р. цього не відбулося. Подальші розвідки у даному напрямі мають відбуватися у площині не лише аналітичних розрахунків та нау-

кового обґрунтування рівня ставки єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, адекватного сучасним інституційним умовам, та ефективності розподілу ЄСВ між державними соціальними фондами, а й передбачати комплексний підхід до реформування податкової системи України на принципах стабільності, прозорості та виваженого паритету інтересів держави, бізнесу і суспільства.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 № 2464-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики / Дж. Бьюкенен // Вопросы экономики. – 1994. – № 6. – С. 104–113.
4. Бортис Г. Институції, поведінка та економічна теорія: Внесок до класико-кейнсіанської політичної економії / Г. Бортис. – К. : Києво-Могилянська академія, 2007. – 560 с.
5. Синчак В.П. Еволюція наукової думки в оподаткуванні та її реалізація у податкових системах : [монографія] / В.П. Синчак. – К. ; Хмельницький : ХУУП, 2006. – 293 с.
6. Констанс Й. Элементы общей морально-этической позиции / Й. Констанс [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ofdp.ru/journal_etika002/index.shtml.