

УДК 351.72:364-646.2

О. А. ЛИНДЮК

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Розглянуто стан пенсійної системи України. Обґрунтовано шляхи оптимізації державного регулювання фінансового забезпечення цієї системи.

In this article is focused state of Ukrainian pension system. Ways of the optimization government regulation of pension system funding are argued.

Ключові слова: пенсійна система, стан пенсійної системи, пенсійне забезпечення, державне регулювання, фінансове забезпечення пенсійної системи.

Реформування пенсійної системи в українському суспільстві актуалізує дослідження різноманітних аспектів діяльності держави в пенсійній сфері. Вітчизняна пенсійна система є неефективною, фінансово нестабільною, нестійкою. За останні роки вона зазнавала численних змін, проте якість її функціонування не задовольняє суспільство. Несистемність державної політики та реальних дій у цій сфері стали однією з причин фінансової кризи системи пенсійного забезпечення. Тому важливим є аналіз стану пенсійної системи України та обґрунтування напрямів оптимізації державного регулювання фінансового забезпечення цієї системи.

Незважаючи на той факт, що багато визнаних вітчизняних і зарубіжних теоретиків і практиків, серед яких Е. Лібанова [10], В. Скуратівський [4], М. Кравченко, В. Надрага, О. Гаряча [10], І. Гнибіденко [2], О. Пишуліна [5; 6], М. Ріппа, Л. Ткаченко [8], Н. Яценко [10] та ін. зверталися до проблем функціонування пенсійної системи в цілому, проблема ролі й місця державного регулювання фінансового забезпечення вітчизняної пенсійної системи залишає місце для подальшого вивчення. Також актуальності обраній тематиці додає і те, що, по-перше, кожна країна є унікальна як у своєму розвитку, так і в можливій побудові й формуванні державної пенсійної політики; по-друге, ступінь державного втручання у сферу пенсійного забезпечення в різних країнах є різним, тому і набір інструментів та механізмів державного регулювання є унікальним.

Мета статті – здійснити аналіз поточного стану пенсійної системи України та обґрунтувати шляхи оптимізації державного регулювання фінансового забезпечення цієї системи.

Пенсійне забезпечення – одна з найважливіших державних соціальних гарантій, оскільки безпосередньо зачіпає інтереси непрацездатних громадян, тобто понад 28,6 % населення [5, с. 204], а також усього працездатного населення. Фінансова стійкість пенсійної системи є одним із чинників соціальної стабільності в суспільстві навпаки незадовільний стан пенсійного забезпечення може створити соціальну напругу.

Солідарна пенсійна система України має низку проблем, які загрожують її

фінансовій стабільності, починаючи від недостатньо розроблених механізмів одержання доходів і здійснення витрат аж до таких загроз, як старіння населення. На 1 січня 2010 р. солідарна система обслуговує 13,6 млн пенсіонерів, а її учасниками є близько 15,2 млн платників страхових внесків, або 73 % загальної чисельності зайнятих [3; 8, с. 16]. Тобто більше чверті населення не бере участі у пенсійному страхуванні. В Україні станом на 1 січня 2010 р. було 2,6 млн працюючих пенсіонерів, або 20,2 % від загальної кількості пенсіонерів. Тобто працював кожний п'ятий пенсіонер. Середній розмір пенсій працюючих пенсіонерів на 27 % вищий, ніж у непрацюючих (відповідно 1202 та 948 грн) [10].

За 2009 р. з усіх джерел фінансування надійшло до Пенсійного фонду (далі – ПФ) 148,4 млрд грн., з них власних надходжень – 99,8 млрд грн, або 67,2 %. Загальний обсяг видатків на пенсійні виплати склав 165,7 млрд грн [7].

Солідарна система пенсійного забезпечення нині базується на суто фіскальному перерозподілі ресурсів. Підвищення розмірів пенсій випереджає зростання фонду оплати праці. Якщо в 2004 р. пенсійні виплати склали 11 % ВВП [5, с. 208], то в 2009 р. частка пенсійних видатків у ВВП стрімко збільшилася, за попередніми даними, вона становить 17 % [10]. Це найвищий показник у світі. Унаслідок цього спостерігається хронічний дефіцит ПФ, який покривається з Державного бюджету. За 2009 р. дотації становлять близько 30 млрд грн. Як зазначає О. Гаряча, це є видатки соціального базису, зокрема пов'язані із дотаціями до прожиткового мінімуму, а ПФ їх лише адмініструє [Там же]. Зростає потреба в дотаціях із бюджету і у зв'язку із ухваленням Закону України “Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати”, відповідно до якого збільшиться мінімальна пенсія і посилиться дефіцит власних коштів ПФ. Тому подальше збільшення пенсійних видатків ставить під загрозу виконання державою всіх своїх функцій та зобов'язань у пенсійній сфері.

Спостерігається зниження ролі держави в реалізації пенсійної політики. Суттєво послабили фінансову базу пенсійної системи низькі показники зайнятості населення та поширення практики надання пільг зі сплати пенсійних внесків. Основна загроза фінансовій стійкості пенсійної системи пов'язана з демографічними тенденціями.

Причинами складного фінансового стану пенсійної системи є економічні, соціальні та адміністративні чинники тощо. До економічних доцільно віднести кризовий стан соціально-економічного розвитку країни, різке падіння об'ємів виробництва, зростання безробіття і скорочення бази оподаткування, що спричинили зменшення надходжень до пенсійної системи. На фінансовий стан пенсійної системи вплинуло і відстрочення запровадження другого накопичувального рівня. Ставка страхових внесків на загальнообов'язкове пенсійне страхування залишається найвищою в Європі, але недостатньою для покриття витрат системи.

Серед соціальних аспектів виділяють те, що запроваджена мінімальна пенсія має більше рис соціальної допомоги, ніж соціального страхування; мотивація до сплати внесків суттєво знижена, оскільки більші страхові внески та страховий стаж не забезпечують великого відриву від мінімального рівня пенсії; відсутня адресність мінімальної пенсії – мінімальна пенсія сплачується незалежно від доходу та розміру домогосподарства.

Адміністративними чинниками є такі: декілька паралельних процесів

адміністрування з однаковими функціями (реєстрація, збір, контроль, введення баз даних); відсутня адміністративна інтеграція і консолідація, яка може привести до збільшення надходжень і скорочення витрат на звітування (завдяки спрощенню та уніфікації процедур).

До причин фінансової нестабільності пенсійної системи доцільно віднести складність і нестабільність вітчизняного пенсійного законодавства.

До сьогодні наміри збалансування бюджету ПФ зводилися до спроб збільшити надходження. Вони здійснювалися тільки в двох напрямках: перший – було підвищено розмір пенсійного збору для роботодавців, другий – було кілька спроб змусити підприємців – фізичних осіб сплачувати хоч би мінімальний пенсійний внесок. Питання скорочення витрат не піднімалося [10].

У зв'язку з наявністю недоліків і проблем з формування і використання коштів ПФ одним із напрямів оптимізації державного регулювання фінансування пенсійної системи є активний пошук резервів збільшення його дохідної частини бюджету, особливо за рахунок зростання власних надходжень. Є три шляхи: 1) підвищення розміру страхових внесків; 2) збільшення бази для їх нарахування; 3) збільшення кількості платників до ПФ.

Слушними в цьому аспекті є пропозиції Е. Лібанової щодо збалансування бюджету ПФ: доплати, пов'язані з підвищенням прожиткового мінімуму, зокрема з підвищенням пенсій, здійснювати поетапно, переважно у другій половині року; з метою збереження диференціації між трудовими та соціальними пенсіями, необхідно залишити у поточному році існуючий розмір мінімальної гарантованої виплати на рівні 601,40 грн для соціальних пенсій, а відповідно до нових розмірів прожиткового мінімуму, підвищити тільки мінімальну пенсію за віком.

Стабілізації фінансового стану ПФ можуть сприяти різні варіанти, запровадження яких має свої як позитивні сторони, так і негативні. Якщо залишити ставку внесків на пенсійне страхування на сучасному рівні (35,2 %), то коефіцієнт заміщення заробітку пенсіями (страхова частина) знизиться із сучасних 40 до 35 % у 2025 р. та до 28 % у 2050 р. А це сприятиме поширенню бідності пенсіонерів відносно працюючого населення [10].

Підтримавши коефіцієнт заміщення на рівні 40 %, необхідно підвищувати розмір ставки внеску. Як результат – сумарну ставку внеску на пенсійне страхування доведеться підвищити до 40 % у 2025 р. та до 50 % – у 2050 р. Це означає збільшення фіскального тягаря на фонд заробітної плати, подальшу тінізацію трудових відносин та оплати праці, а у випадку перерозподілу додаткового внеску на працівників – зниження реальної заробітної плати.

Якщо утримати незмінними розмір пенсійного збору та коефіцієнт заміщення, то дефіцит ПФ покривати необхідно за рахунок коштів Державного бюджету. Тоді у 2025 р. Державний бюджет муситиме замінювати своїми коштами 12 %, а у 2050 р. – 30 % обсягу втрачених страхових внесків, як зазначає Е. Лібанова [Там же].

Одним із шляхів покращання фінансового стану пенсійної системи є підвищення пенсійного віку. Перевагами такого кроку є: розширення можливостей розвитку людського потенціалу та реалізації трудових прав завдяки подовженню активного життєвого й трудового періодів; підвищення рівня життя пенсіонерів завдяки збільшенню тривалості стажу та розміру пенсій. Зараз альтернативою цьому є можливість одночасно отримувати пенсію і заробітну плату; покращання

фінансової спроможності пенсійної системи та всієї системи суспільних фінансів; пом'якшення проблеми дефіциту робочої сили – становить альтернативу залученню робочої сили із-за кордону; мінімальний організаційний супровід [4; 8; 10].

Наступним механізмом удосконалення фінансових засад пенсійної системи є обмеження пенсій працюючим пенсіонерам. Недоліком може бути те, що багато пенсіонерів відмовляться від продовження трудової діяльності або вдадуться до приховування трудових відносин; існує ризик втрати кадрів у тих галузях, де висока частка працюючих пенсіонерів. Тому доцільно визначити оптимальну межу максимально допустимого сукупного доходу, тобто сукупної заробітної плати і пенсії.

Доцільно розмежовувати пільгові податки з гарантіями соціального захисту, оскільки податкові пільги – це те, що держава дає суб'єкту господарювання, а соціальний стандарт – людина повинна отримати незалежно від того, де вона працює, ким вона працює і на яких засадах. Відповідальність людини за своє майбутнє в частині соціальних гарантій повинна йти в напрямку її участі в соціальному страхуванні.

Слушною є пропозиція і В. Надраги [10], який пропонує для подолання бідності такі заходи:

- ліквідувати “зрівнялівку” в пенсійному забезпеченні;
- упровадити справедливі принципи нарахування пенсії залежно від стажу і заробітку;
- довести мінімальний розмір пенсії до реального прожиткового мінімуму для непрацездатної особи, а середній – до не менш як 40 % від заробітної плати;
- скоротити розрив між мінімальними і максимальними пенсіями.

Поглиблення пенсійної реформи виходить далеко за межі балансування бюджету ПФ, і жоден із розглянутих варіантів обмеження неконтрольованого зростання видатків ПФУ є просто елементом балансування. Проте балансування бюджету пенсійної системи є необхідною умовою подальшого проведення реформи, зокрема запровадження другого рівня, оскільки це записано в законі [10]. У Законі України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” зазначено, що “спрямування частини страхових внесків до Накопичувального фонду здійснюється лише за умови економічного зростання країни протягом двох останніх років, а саме: якщо в кожному з них валовий внутрішній продукт зростав не менше ніж на 2 % порівняно з попереднім роком” [1]. Ситуація в Україні не дозволяє здійснити цей перехід. У цих умовах проблема забезпечення фінансової стійкості ПФ стає ще більш актуальною і складною. Запроваджувати обов'язкову накопичувальну систему необхідно, але це – витратний захід. Джерелом покриття недонадходження коштів унаслідок того, що частина їх акумулюватиметься вже на індивідуальних рахунках у людей, таким джерелом може бути державний бюджет.

Концепцією подальшого проведення пенсійної реформи передбачено до 2017 р. завершити підготовку до запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи та здійснити її поетапне запровадження. Разом з тим багато пропозицій залишаються дискусійними та недостатньо дослідженими. На нашу думку, запровадження обов'язкової накопичувальної системи (другий рівень) у період фінансової кризи недоцільно.

Таким чином, основними напрямками державної політики у сфері пенсійного забезпечення мають стати:

- відновлення життєдіяльності пенсійної системи та її фінансової стабільності;
- практична реалізація пенсійної реформи з поступовим переходом до обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування та впровадженням паралельної системи добровільного пенсійного страхування;

- розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення.

До пріоритетів діяльності держави, що сприятимуть оптимізації державного регулювання фінансового забезпечення пенсійної системи України, на нашу думку, слід віднести:

- посилення фінансової дисципліни платників страхових внесків;
- установлення належної диференціації пенсійних виплат, зумовленими страховими внесками впродовж трудової діяльності;

- підвищення віку виходу на пенсію;
- удосконалення формули обчислення розмірів пенсій;
- оптимізація порядку перерахунку пенсій працюючим пенсіонерам;
- запровадження дієвих стимулів до сплати страхових внесків;
- обмеження права на дострокове отримання пенсії із солідарної системи;
- скорочення можливостей одержання дострокових пенсій: не виплачувати в період роботи достроково призначених пенсій, призначати спеціальні пенсії лише при досягненні загальнозстановленого віку;

- поступове збільшення тривалості страхового стажу, необхідного для призначення мінімальних пенсій, а тих працівників, які не мають необхідного трудового стажу, для підвищення пенсій до рівня соціальних стандартів необхідно включити в систему соціальної допомоги та надавати їм допомогу до пенсії за рахунок податкових надходжень до державного бюджету, а не за рахунок страхових внесків, які надходять до ПФ;

- ліквідація пільг зі сплати страхових внесків;
- раціоналізація пенсійних видатків;
- застосування всім суб'єктам господарювання загальної ставки страхового внеску;
- обмеження максимального розміру пенсії із солідарної системи;
- установити певні обмеження заробітної плати і пенсії працюючого пенсіонера на рівні 3000 грн, але не забороняти повністю;

- не нараховувати надбавку за понаднормовий стаж, коли норма – 20–25 років (цю межу варто піднімати);

- допомогу тим, хто не заробив пенсії, здійснювати не за рахунок Пенсійного фонду, а за рахунок бюджету як адресну допомогу;

- здійснити чіткий аналіз того, що має фінансувати Пенсійний фонд, і того, що має фінансувати безпосередньо бюджет, тобто визначити та розмежувати джерела фінансування пенсійних виплат;

- для істотного збільшення кількості учасників пенсійного страхування необхідно вжити дієвих заходів щодо розширення можливостей вибору робочих місць, особливо шляхом стимулювання самостійної зайнятості.

Отже, з наведеного вище можна зробити такі висновки.

У сучасних умовах актуальними стали питання забезпечення реальної фінансової стійкості ПФ, оскільки пенсійна система залишається соціально несправедливою. Не відбулося детінізації заробітків і доходів загалом. Пенсійний фонд України не може обійтися без дотацій із бюджету. Проте в короткостроковій і особливо в довгостроковій перспективі вони не можуть бути вирішені за допомогою лише оперативних заходів по мобілізації доходів, достатніх для фінансування передбачених чинним законодавством пенсійних виплат. Це обумовлено тим, що глибинні причини фінансової нестабільності ПФ не можуть бути нівельовані, а тим більше усунуті без змін механізму формування і використання його фінансових ресурсів.

З метою оптимізації державного регулювання фінансового забезпечення пенсійної системи України слід вжити зазначених вище заходів щодо підвищення її фінансової спроможності. Так, держава має створити умови для запровадження другого рівня системи пенсійного страхування, а також розвитку добровільного пенсійного забезпечення. Тому є потреба опрацювати інструментарій і механізми їх функціонування.

Проблеми покращання фінансового стану вітчизняної пенсійної системи залишаються надзвичайно важливими і потребують подальшого детального розгляду.

Література:

1. Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. *Гнибіденко І.* Пенсійна реформа в Україні: стан, проблеми, перспективи / І. Гнибіденко // *Економіка України.* – 2007. – № 4. – С. 4–11.
3. Концепція подальшого проведення пенсійної реформи / Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.2009 р. № 1224-р. – Режим доступу : http://www.pension.kiev.ua/files/PensionReformConcept_Oct14_2009_ukr.pdf
4. *Скуратівський В. А.* Управління соціальним і гуманітарним розвитком : [навч. посіб.] / [авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трошинський та ін.] ; за ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трошинського : у 2 ч. – К. : НАДУ, 2009. – Ч. 1. – 456 с.
5. Україна в 2005 – 2009 рр. : стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія] / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІДС, 2009. – 655 с.
6. Україна в 2008 р. : щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія] / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІДС, 2008. – 744 с.
7. Фірмові ознаки – стабільність та професіоналізм // *Вісник Пенсійного фонду України.* – 2010. – № 2. – Режим доступу : http://vpf.finport.net/ua/text.html?_m=mag&_c=view&_t=articles&stid=785&mags_number=64&menu_cat_id=51
8. *Ткаченко Л.* Резерви збільшення доходів пенсійної системи України / Л. Ткаченко // *Україна: аспекти праці.* – 2009. – № 5. – С. 15–19.
9. Щодо фінансового стану Пенсійного фонду України за січень-жовтень 2009 р. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/content/secretariat_news_econom.html
10. *Яценко Н.* Пенсійна реформа: що заважає? / Н. Яценко, Ю. Сколотяний // *Дзеркало тижня,* 2010. – № 12 (792). – 27 березня – 2 квітня. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/2000/2650/68947/>

Надійшла до редколегії 06.05.2010 р.