

УДК 336.76

В. П. Єлагін,

д.держ.упр., проф.,

завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ,

м. Харків

ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

На основі проведення структурно-функціонального аналізу механізму реформування пенсійного забезпечення в умовах суспільних перетворень, узагальнено стратегічні завдання державного управління в процесі запровадження накопичувального рівня пенсійної системи в Україні.

Ключові слова: механізм реформування, солідарна пенсійна система, накопичувальний рівень пенсійного забезпечення, інвестування пенсійних активів.

Постановка проблеми. Докорінна зміна суспільно-економічних відносин, демографічна та економічна кризи, фінансове переобтяження бюджету, поява значної кількості економічних суб'єктів, що реалізують державну політику у сфері пенсійного забезпечення, зумовлюють необхідність удосконалення державного управління в цій сфері.

Особливістю реформування пенсійної системи України є прийняття у 2003 р. законів «Про загальнообов'язкове державне пенсійне забезпечення» і «Недержавне пенсійне страхування» [1-2], які регламентують діяльність трьох рівнів: перший – солідарний, другий – загальнообов'язковий накопичувальний, і третій – добровільний накопичувальний рівень.

Перший рівень, як і раніше, являє собою перерозподільну систему пенсійного забезпечення, другий і третій – накопичувальну. Згідно з цим громадяни України мають отримувати пенсії на принципово нових засадах, коли другий та третій рівень не підлягають централізованому перерозподілу, що суттєво підвищує мотивацію працюючого населення у створенні власних пенсійних заощаджень. Сьогодні мільйони громадян у країні не сплачують внески в Пенсійний фонд.

Таким чином, модель пенсійної системи, що визначена в українському законодавстві, передбачає, що українці повинні отримувати пенсію із трьох

джерел. Така система, що існує у більшості розвинених країн, є досить перспективною для нашої держави, а кошти накопичувальної системи є додатковим ресурсом економіки. Причина занадто низьких темпів реалізації пенсійної реформи в Україні полягає в нерішучості, відсутності політичної волі, а також навності значної долі популістської складової в процесі запровадження накопичувальної системи.

Солідарна пенсійна система, що існувала протягом десятиліть в умовах загальнодержавної форми власності, в умовах ринкової економіки повністю збанкрутувала і подальше затягування її реформування неминуче призведе до колапсу фінансової системи держави.

Такий прогноз підтверджується тим, що дефіцит коштів Пенсійного фонду в 2016 р. склав майже 80 млрд грн, а згідно з оцінками Уряду в 2017 р. він складе біля 156 млрд грн при 250 млрд грн загального бюджету Фонду. Така тенденція зберігається вже протягом багатьох років, збільшується в прогресивній залежності й змушує державу постійно інвестувати додаткові кошти (у т.ч. – надруковані), що неминуче призведе до катастрофічних економічних наслідків.

З іншого боку Пенсійна реформа – це не тільки підвищення пенсійного віку, а насамперед структурні зміни самого принципу пенсійного страхування, поступовий перехід до трирівневої моделі пенсійного забезпечення.

Як приклад можна навести Польщу, де внаслідок запровадження накопичувального рівня на початку 2000-х рр. державний пенсійний бюджет став бездефіцитний і Сейм прийняв рішення про зниження пенсійного віку з 1 жовтня 2017 р. для жінок – до 60 років, для чоловіків – до 65 років.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність системи пенсійного забезпечення є показником ефективної політики державного управління, а її запровадження результатом плідної роботи українських науковців. Заходи зі створення нової системи пенсійного забезпечення розроблялись у працях і публікаціях І. Бондар, О. Гарячої, Е. Лібанової, М. Долішнього, С. Злупко Н. Луговенко, Б. Надточого, А. Нечай, В. Новікова, В. Яценка та ін.

З початком проведення пенсійної реформи питання накопичення пенсійних активів і їх ефективне інвестування на державному й недержавному рівнях стало привертати увагу й вітчизняних економістів. Питання накопичення та інвестування активів пенсійних фондів в умовах розвитку економіки України розглядались у роботах Н. Ковальнової, Д. Леонова, Л. Ричік, М. Ріппи та А. Федоренка.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та визначення концептуальних основ запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Передумовою формування накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні були демографічна та економічна кризи, фінансове переобтяження бюджету, докорінна зміна суспільно-економічних відносин, поява значної кількості економічних суб'єктів, які реалізують державну політику у сфері пенсійного забезпечення, трансформація економіки України, розвиток громадської діяльності та місцевого самоврядування, загальна децентралізація влади. Все це зумовило необхідність пошуку альтернативи державному пенсійному забезпеченню.

Виходячи з того, що пенсійна система, внаслідок її реформування, набула капіталізованого характеру, поняття «пенсія» розглядається як фінансовий ресурс для економічного розвитку держави і суспільства, який за допомогою ринкового механізму регулює рівновагу попиту та пропозиції на фінансові ресурси в Україні.

Необхідно зазначити, що пенсійні активи виконують свою економічну функція на трьох етапах. Перший етап – це отримання державою коштів у вигляді внесків у Пенсійний Фонд України, їх акумулювання, або накопичення на другому рівні пенсійної системи, а саме у накопичувальному фонді. Другий – використання, спрямування пенсійних активів у пріоритетні сфери економіки України. Третій – отримання прибутку від інвестування цих коштів, зарахування, або повернення їх власникам – на персоніфіковані пенсійні рахунки.

Після проведення структурно-функціонального аналізу існуючої системи було визначено наступне:

- діяльність держави в запровадженні накопичувального рівня пенсійної системи є своєрідним запозиченням грошової маси у населення під визначені спеціальні умови. Гроші акумулюються та інвестуються згідно визначеної інвестиційної системи, і повертаються громадянам у вигляді відсотків до основної пенсії;
- ефективність системи інвестування пенсійних активів у майбутньому залежить від дієвості механізму державного управління запровадженням накопичувальної системи і рентабельності такого кредиту, наданому державі платниками пенсійних внесків;
- процес накопичення, збереження і інвестування пенсійних активів є потенційним фінансовим джерелом для держави з метою досягнення економічного і соціального розвитку суспільства.

Зазначене дозволило перейти до аналізу функцій органів державного управління, які здійснюють управління накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні, що у свою чергу відповідало завданням, які були визначені для дослідження визначеної проблематики. На цьому етапі було поставлено за мету розробити завдання державного управління в сфері запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення та заходи і засоби їх реалізації.

Діяльність органів державної влади мають важливе значення в процесі запровадження накопичувальної системи в Україні. Саме узгодженість дій державних інституцій, їх своєчасність і результативність є показником ефективної політики держави в цій галузі.

Наступним етапом необхідно визначити суб'єктів накопичувальної системи – тих, хто бере участь у процесі функціонуванні системи накопичення пенсійних внесків. У процесі взаємовідносин головних суб'єктів накопичувальної системи виникають суперечності, вирішення яких є пріоритетом держави. Звідси виникає наступне завдання – під час створення і

запровадження накопичувальної пенсійної системи державне управління повинно базуватись на принципах, які притаманні сучасним умовам розвитку існуючої пенсійної системи України.

Аналізуючи світовий досвід запровадження накопичувальних пенсійних систем на основі сучасних економічних теорій, а також основних принципів публічного управління – об'єктивності, універсальності, демократизму і законності, стало можливим їх розширити й сформулювати таким чином:

- відповідальність держави за організацію пенсійного забезпечення;
- додержання фінансової стабільності системи у перспективі;
- відповідність системи пенсійного забезпечення умовам, традиціям і менталітету суспільства;
- паритетність представництва держави, роботодавців, застрахованих осіб;
- відповідальність суб'єктів ринкового сектору за виконанням законодавства.

Базуючись уже на визначених науковцями поняттях механізму державного управління, визначимо, що у сфері пенсійного забезпечення механізмом державного управління запровадженням накопичувальної системи є економічні, адміністративні та правові засоби розв'язання суперечностей системи з метою забезпечення її ефективного функціонування.

Це дало змогу проаналізувати й відокремити механізм державного управління обов'язкової накопичувальної системи від механізму державного управління добровільної накопичувальної системи, зважаючи на те, що пенсійна система України регулюється двома законами, що означає, що загальний механізм управління необхідно розробляти у вигляді двох окремих моделей.

Одночасно було визначено, що механізм державного управління обов'язкової накопичувальної системи потребує вдосконалення, а саме: доповнення завдань державного управління запровадженням накопичувальної системи, їх розширення і розробки відповідних засобів здійснення ефективного державного управління.

Виходячи з історичних передумов функціонування пенсійних фондів, гарантування їхньої стабільності, необхідно розробити механізми захисту пенсійних активів від маніпулювання активами та інших ризиків, притаманних пенсійній системі.

Становлення механізму управління накопичувальної системи в Україні може супроводжуватись низкою ризиків і втрат, що зумовлює необхідність вивчення досвіду інших країн для забезпечення ефективності запровадження всієї системи. Це також необхідно для того, щоб своєчасно виявити можливі загрози та використати перспективні науково-технічні розробки для створення структури, яка буде ефективно функціонувати в українських умовах.

Визначення особливостей переходу від накопичувальної до інвестиційної діяльності Державного накопичувального фонду, попередження та чітке розуміння природи негативних чинників є причиною потенційної фінансової кризи багатьох пенсійних систем світу.

Дослідження стану економічного розвитку країни дало змогу виявити перешкоди запровадженню накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні, діяльності накопичувального фонду з метою розробки відповідних інструментів державного управління і складових механізму захисту пенсійних коштів.

Основними перешкодами було визначено:

1. Економічні (слабке економічне зростання економіки держави, необґрунтований розмір страхових внесків, інфляція, грошові доходи населення, рівень безробіття).
2. Інвестиційні (кількість та якість інвестиційних проектів держави, прозорість операцій на фінансовому ринку, повільність розвитку недержавних пенсійних фондів).
3. Демографічні (старіння населення, демографічне навантаження, ранній вихід на пенсію, рівень народжуваності та смертності);
4. Правові (наявність недосконалої законодавчо-нормативної бази).
5. Політичні (політична нестабільність, психологічне занепокоєння громадян).

6. Управлінські (відсутність достатнього досвіту управління корпоративними ресурсами).

7. Психологічні (недовіра населення щодо ефективності реформи, що запроваджується, економічна необізнаність та правовий нігілізм населення).

Було визначено, що завдання, які необхідно було вирішити до запровадження накопичувальної системи, її регулювання й удосконалення, повністю не виконані, що гальмує втілення накопичувальної системи України, а саме:

- підвищення рівня пенсій за рахунок отримання інвестиційного доходу не відбулося;
- залишається залежність розміру пенсії від пенсійних внесків роботодавців і найманих працівників;
- не розроблено механізм успадкування коштів;
- не визначено систему диференціації ризиків фінансування виплат пенсій між солідарною і обов'язковою накопичувальними системами;
- відсутні результати удосконалення управління системою пенсійного забезпечення за рахунок передачі недержавним компаніям функції управління активами Накопичувального пенсійного фонду.

Аналіз публікацій з питань управління діяльністю недержавних капіталізованих пенсійних активів в Україні, відповідних норм законодавства та вітчизняної практики показав, що більшість із них можна оцінити як позитивні, але вони є недосконалими й потребують суттєвого покращення з огляду на необхідність забезпечення прозорості та оптимальності управління та специфіки накопичувального рівня на відміну від недержавних пенсійних фондів. На цьому етапі необхідно ретельно опрацювати структуру державного управління пенсійної системи, де основним суб'єктом виступає накопичувальний фонд.

Механізм державного управління діяльністю накопичувального фонду має сприяти зменшенню ризиків, що притаманні заощадженню пенсійних активів, збільшенню їх надійності, забезпеченню в майбутньому їхньої доходності.

Розробка механізму захисту пенсійних активів, який також є першочерговим завданням державного управління, включає в себе систему

запобігання ризиків, економічний захист пенсійних коштів, державний нагляд за використанням коштів накопичувальної системи.

На основі аналізу досвіду інших країн можна дійти висновку, що такий захід уряду як надання державних гарантій не обов'язково буде панацеєю від ризиків, тому що гарантії породжують проблему морального ризику: пенсійна гарантія створює стимул для працівників неофіційного сектора робити внески в систему протягом мінімального числа років, достатнього для отримання права на мінімальну пенсію.

Розбудова механізму захисту пенсійних активів уже розпочата, тому, базуючись на узагальненні позицій вітчизняних науковців, визначимо основні складові механізму захисту пенсійних активів:

- прийняття загальної концепції управління програмами колективних заощаджень;
- визначення інституцій, що здійснюють наглядові функції;
- визначення завдань, сфер нагляду і відповідальності;
- створення професійної наглядової Ради накопичувального фонду зі встановленими межами відповідальності;
- створення нормативних умов для функціонування неурядових громадських організацій, що співпрацюють у цьому напрямку;
- розробка та застосування заходів економічного та адміністративного впливу на суб'єктів системи пенсійного забезпечення;
- забезпечення відкритості та прозорості інформації.

Таким чином, при запровадженні накопичувальної системи в Україні доцільно покластись насамперед на систему корпоративного управління на конкурентній основі під наглядом держави, але в процесі подальшого розвитку ринкових відносин роль держави буде поступово зменшуватись.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, нами узагальнено стратегічні завдання державного управління в період запровадження накопичувальної пенсійної системи в Україні. Це знайшло своє відображення в обґрунтуванні структури

державного управління, розробках механізму вдосконалення діяльності накопичувального фонду, визначені засобів реалізації основних завдань державного управління в цій сфері. Визначено складові механізму державного управління захисту і контролю коштів накопичувальної системи пенсійного забезпечення, який може бути об'єктом подальших розробок. Зокрема:

1. Пенсійні активи є надійним джерелом формування ринку позичкового капіталу в державі, його формування, управління і удосконалення є пріоритетом державного управління. Дії держави в цій сфері можуть мати політичну направленість, недосконалі засоби і інструменти матимуть негативні ефекти, що приведуть до кризи всієї пенсійної системи України.

2. Створення накопичувальної системи Пенсійного фонду України є основним елементом пенсійної системи, важливим показником соціально-економічного розвитку держави, зрілістю соціальних відносин в країні, а вивчення закордонного досвіду показало важливість конструктивної участі неурядових організацій, особливо в сфері контролю і нагляду за коштами накопичувального фонду. Зарубіжний досвід також показав, що у світі не знайдено тих фінансових інструментів, які б повністю гарантували прибутковість пенсійних заощаджень, але роль державного управління в цій сфері є першорядною.

3. Основними перешкодами впровадженню накопичувальної системи пенсійного забезпечення можна вважати: стан загального економічного розвитку країни, повільний зріст ВВП, відсутність в державі позитивного досвіду управління програмами колективного заощадження, недовіра населення, неврегульованість фіскальної політики, відтік капіталу за кордон, нерозвиненість ринків капіталу, відсутність відповідних фахівців з досвідом роботи. Ці перешкоди можуть привести до неефективного поглинання ринком пенсійних коштів, що неминуче призведе до інфляції, дефіциту коштів бюджету Пенсійного фонду України.

4. Існуючий механізм державного управління запровадженням накопичувальної системи є більш теоретичним і не дозволяє виявити

суперечності в новій пенсійній системі, а їх вирішення є запорукою розробки механізму державного управління з визначенням конкретних завдань, заходів і засобів реалізації цих завдань.

5. Запровадження нових методів управління пенсійною системою має акумулювати і накопичувати кошти у накопичувальному фонді вигляді внесків у Пенсійний Фонд України, з метою їх подальшого спрямування у їх новій формі – пенсійного капіталу. Інвестування, та пов'язані з цим функції державного управління є необхідним етапом пенсійної реформи, а тому потребують більш ретельного дослідження.

Ефективність держави в період запровадження накопичувальної системи, створює умови для подальшого розвитку всієї системи, і, як наслідок, додаткові ресурси будуть спрямовані в економіку у вигляді інвестицій – коштів накопичувальної системи.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058–IV // Офіційний вісник України. – 2003. – №33. – С. 126.
2. Закон України «Про недержавне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV // Вісник Верховної Ради. – №2. – 2004.– С.36–49.

Yelagin V. P. Problems of introduction of accumulative pension system in Ukraine.

On the basis of structural and functional analyses of the mechanism of pension reformation under conditions of public transformations the strategic tasks of public administration in the process of introduction of accumulative pension system in Ukraine have been generalized.

Key words: mechanism of reformation, solidary pension system, accumulative level of pension, investment of pension assets.

Надійшла до редколегії 07.11.2016 р.