

Полозенко Д.В.,

доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України,
завідувач відділу бюджетних видатків соціальної сфери
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

РОЗВИТОК ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Проаналізовано взаємовідносини між державним бюджетом і Пенсійним фондом України, стан системи недержавного пенсійного забезпечення. Визначено шляхи вдосконалення пенсійного забезпечення широких верств населення.

The article deals with the relations between the state budget and the Pension Fund of Ukraine. Also determined are the ways to improve the pension insurance of the broad strata of population.

Ключові слова: пенсійна система, пенсійна реформа, недержавне пенсійне забезпечення, недержавні пенсійні фонди, видатки бюджету.

В умовах перехідної економіки, яка триває вже протягом 18-ти років і невідомо коли завершиться, видатки бюджету на соціальні потреби систематично зростають, що є проявом уваги держави до незахищених верств населення країни. Досить згадати, що за період 2003—2007 років видатки бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення зросли в чотири рази й у 2007 році становили 48,6 млрд грн. При цьому держава керується Конституцією України, яка гарантує громадянам право на соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46).

Соціальний стан потенційних пенсіонерів визначається, як відомо, рівнем місячної заробітної плати, що залежить від кількох чинників, серед яких визначальну роль відіграє освіта. Разом із тим, останніми роками окремі вчені намагаються довести, що роль освіти у кар'єрі не має вирішального значення. Так, науковці Фонду Карнегі й Технологічного інституту Карнегі (США) доводять, що успіхи спеціалістів, зайнятих навіть у такій технічно складній галузі економіки, як машинобудування, приблизно лише на 15 % зумовлюються їхніми професійними знаннями і на 85 % — умінням спілкуватися з колегами, тобто особистими рисами і здатністю керувати людьми¹. Отже, виходить, що гарна освіта й міцне здоров'я ще не гарантують відповідної заробітної плати. З цим не можна погодитися. Адже керувати людьми, виробничим процесом, як і працювати в умовах сучасної технології виробництва,

¹ Грішнова О.А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки. — К.: Знання, 2001. — С. 29.

без глибоких, ґрунтовних знань неможливо. Саме освіта є основою диференціації в оплаті праці, а отже, і пенсій. Між коефіцієнтом освіченості й коефіцієнтом здатності до праці існує зворотна залежність. До того ж, освіченість впливає на вартість робочої сили. З цього приводу відомі американські вчені Пол Є. Самуельсон і Вільям Д. Нордхаус відзначають наявність глибокої диференціації доходів різних верств населення, зокрема на сьогодні середні реальні доходи найбідніших верств населення США є набагато нижчими від їх рівня у часи економічного підйому. Частка бідного населення становить 13,8 % проти 5,4 % у 1975 році². Дійсно, диференціація між соціальними групами залишається досить високою і не лише у США. За даними Світового банку розрив між багатими і бідними країнами не скорочується, а зростає. Наведемо такий показник, як рівень заможності: серед 180-ти країн світу Україна посідає 106-те місце, тоді як Польща — 52-ге, Словаччина — 49-те, Росія — 68-ме³. Показник заможності включає рівень пенсійного забезпечення населення.

В Україні пенсійна реформа рухається, але вкрай повільно. На відміну від інших постсоціалістичних країн, пенсійна реформа реально розпочалася у 2003 році з прийняттям Верховною Радою України законів “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” й “Про недержавне пенсійне забезпечення”. Втім, треба зазначити, що Указ “Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні”, який зобов’язував виконавчі органи влади забезпечити реалізацію зазначених напрямів, Президент України підписав ще у квітні 1998 року. Власне, це й було початком реформування вітчизняної системи пенсійного забезпечення. За цей час у країні сформовано трирівневу систему пенсійного забезпечення: державна солідарна система, накопичувальна система загальнообов’язкового державного пенсійного страхування й система добровільного недержавного пенсійного забезпечення.

Державна солідарна система побудована за принципом солідарності поколінь — працююче населення забезпечує непрацююче. На сьогодні в Україні налічується 13,8 млн пенсіонерів — дещо менше, ніж у 2003 році (14,4 млн осіб). Нині на утримання одного пенсіонера працює 1,6 особи. У західноєвропейських країнах цей показник становить 3,8 особи. Фінансування солідарної системи пенсійного страхування відбувається за рахунок обов’язкових внесків роботодавців у розмірі 33,2 % від фонду оплати праці та 2 % — від заробітної плати робітника.

Незважаючи на досить значні внески до Пенсійного фонду України (ПФУ), коштів катастрофічно не вистачає. Для покриття дефіциту ПФУ протягом 2008 року з державного бюджету надійшло 41,4 млрд грн. Екс-міністр фінансів В. Пинзеник з цього приводу зазначив, що дефіцит Фонду у 2009 році становитиме 13,1 млрд грн. Із цим можна погоджуватися або ні, але з високою часткою впевненості можна стверджувати, що дефіциту ПФУ не уникнути й тому доведеться, як і в попередні

² Самуельсон Пол Э., Нордхаус Вильям Д. Экономика: Пер. с англ.: Учеб. пособ. — 16-е изд. — М.: ИД “Вильямс”, 2000. — С. 328.

³ Положенко Д.В. Фінансова політика в умовах трансформаційної економіки (1992—2008). — К.: НДФІ, 2008. — С. 162.

роки, покривати його за рахунок внутрішніх ресурсів і коштів державного бюджету. При цьому слід урахувувати, що рівень пенсій має зростати, оскільки їх середній розмір у 2008 році становив 751,4 грн на місяць, у тому числі пенсій за віком — 798,9 грн. Отже, розмір пенсій державної солідарної системи залишається низьким і потребує перегляду з тим, щоб кожен пенсіонер мав гідні умови життя.

Накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування в Україні мала запрацювати ще у 2007 році. На жаль, цього не сталося, хоча необхідну нормативно-законодавчу базу сформовано ще декілька років тому — з прийняттям Верховною Радою України Закону “Про недержавне пенсійне забезпечення” від 09.07.2003 № 1057-IV, в якому визначено три види фондів: відкритий пенсійний фонд, учасниками якого можуть бути будь-які фізичні особи, корпоративний пенсійний фонд, засновником якого є юридична особа — роботодавець або декілька юридичних осіб-роботодавців, і професійний пенсійний фонд, засновником якого можуть бути об'єднання юридичних осіб — роботодавців, об'єднання фізичних осіб.

Недержавні пенсійні фонди — третій рівень пенсійної системи. Відомо, що умови життя працівника після виходу на пенсію залежать від її рівня. Минулого року середній розмір місячної пенсії за віком становив 798,9 грн, за інвалідністю — 598,2 грн, тоді як у лютому 2009 року середній розмір заробітної плати дорівнював 1723 грн, зокрема, у сільському господарстві — 991 грн, у промисловості — 1916 грн, у будівництві — 1332 грн, у сфері державного управління — 2123 грн. При цьому зазначимо, що жодна країна, навіть найзаможніша, не в змозі забезпечити виплату пенсії своїм громадянам на рівні середньомісячної заробітної плати, не говорячи вже про постсоціалістичні країни, до яких належить і Україна.

З виходом працівника на пенсію його місячний дохід становить 30 % заробітної плати. Забезпечити собі нормальні житлово-побутові умови за рахунок мізерної пенсії пересічному пенсіонеру дуже важко. Саме тому певна частина працівників, починаючи, як правило, з 30-річного віку, не покладаючись на державу, починають відраховувати частину свого заробітку до недержавного пенсійного фонду.

В останні роки зросла кількість вкладників недержавних пенсійних фондів, показники розвитку яких наведено в таблиці.

Недержавне пенсійне забезпечення здійснюється шляхом укладання пенсійного контракту між пенсійним фондом і його вкладником. У 2008 році кількість фізичних і юридичних вкладників у НПФ становила 482 тис. осіб, у тому числі 2306 юридичних осіб, пенсійні внески яких становили 582,9 млн грн. Серед учасників НПФ найбільшу частку становить населення м. Києва — 42,4 тис. осіб. Зазначимо також, що, наприклад, у Польщі кількість платників на сьогодні становить 4,1 млн осіб, а сума внесків до пенсійних фондів — 531,3 млрд злотих.

Гроші накопичуються на рахунку НПФ, інвестуються і з часом виплачуються у вигляді додаткових пенсій. Усі учасники фонду забезпечують собі гідні умови

**Таблиця. Основні показники розвитку недержавних пенсійних фондів
України упродовж 2005—2008 років**

Показник	2005	2006	2007	2008
Укладено пенсійних контрактів, тис. од.	30,6	41,5	55,9	62,3
Кількість учасників, тис. осіб	88	193	279	482
Пенсійні внески, млн грн	36,4	119,7	234,0	582,9
Кількість осіб, що отримують пенсійні виплати, тис. осіб	—	3,9	5,5	10,9
Пенсійні виплати, млн грн	—	4,0	9,1	27,3

Джерело: складено за даними Держфінпослуг України.

життя під час перебування на пенсії, що заохочує працююче населення до участі у НПФ. Наведемо невеликий розрахунок. При щомісячному внеску 100 грн, починаючи з 30-річного віку, на час виходу чоловіків на пенсію в 60 років сума внеску становитиме 36 тис. грн, а накопичувальна сума коштів на рахунку — 228 тис. грн. Різниця в сумі 192 тис. грн — це інвестиційний дохід (10 % річних). Отже, вигода є очевидною.

Аналітичні матеріали свідчать, що кожній країні притаманні специфічні особливості пенсійної системи. Так, пенсійна система Великобританії складається з трьох компонентів: системи державного страхування; системи професійних пенсій; персональних пенсійних планів і пенсій. Другий і третій компоненти стосуються недержавних пенсій, які не є обов'язковими. Професійні пенсії призначаються для залучення висококваліфікованих фахівців, а також для одержання податкових пільг, їх використовують задля створення іміджу в очах громадськості. Роботодавці здійснюють внески до пенсійного фонду й оплачують адміністративні витрати. Щодо персональних пенсій, то вони формуються незалежно від роботодавця: працівник самостійно накопичує майбутню пенсію в страховій компанії. Податкові пільги на професійні й персональні пенсії полягають у тому, що членські внески працівників до пенсійних фондів і страхових компаній здійснюються до сплати податків. Внески роботодавців не оподатковуються й компенсуються за рахунок корпоративних податків. Аналіз системи професійних пенсій Великобританії свідчить, що такі пенсії певною мірою є аналогічними пенсіям, які виплачуються корпоративним недержавним пенсійним фондом в Україні.

У багатьох країнах світу пенсійні системи складаються, як і в Україні, з трьох рівнів. До першого рівня належать пенсії громадян, які досягли пенсійного віку й отримують фіксовану мінімальну пенсію без урахування трудового стажу. Пенсії другого рівня теж надаються з фондів обов'язкового страхування, а їхній розмір залежить від попереднього заробітку. Третій вид пенсії пов'язаний не з фондом обов'язкового страхування, а з конкретним підприємством, тобто така пенсія є не що інше, як приватне страхування, завдяки якому після виходу на пенсію забезпечується достатній рівень життя.

Аналізуючи сучасний стан пенсійної системи України, яка потребує реформування відповідно з досвідом розвинутих країн світу, можна дійти висновку, що переважна частина негараздів у цій сфері пов'язана передусім із відсутністю науково обґрунтованої, зваженої стратегії соціального розвитку як основного орієнтиру при розробці і прийнятті закону, указу, постанови. Давно назріла потреба у визначенні цілей, основної мети, заради якої планується спрямовувати матеріальні і фінансові ресурси країни на перспективу. Мета суспільства має бути конкретною й реальною, а не міфічною, як це мало місце не лише в роки централізованого управління економікою, а й в умовах нового суспільного ладу з його різними формами власності.

Важливо, щоб соціальна стратегія враховувала депопуляцію населення, погіршення стану його здоров'я, рівень життя, конкурентоспроможність вітчизняної робочої сили, соціальну захищеність і самоорганізацію населення тощо.

Стратегія економічного й соціального розвитку України (2004—2015 роки), розроблена вітчизняними вченими й затверджена Указом Президента України від 28.04.2004 № 493/2004, являє собою фундаментальну наукову працю. У розділі XIII “Підвищення якості життя населення” відображено основні аспекти політики доходів, шляхи подолання бідності, стан освіти, безробіття тощо. Бажано було б наповнити цей розділ конкретними матеріалами, оскільки окремі положення мають дещо декларативний характер, не враховують економічних законів.

Реалізація завдань Стратегії, як і регулярність виплат та обсяг пенсій, пов'язані з державним бюджетом, який постійно перевантажений, особливо нині, в умовах фінансової кризи, коли потреба в коштах зростає, а виробництво скорочується. Дотація ПФУ з держбюджету також зростає: у 2007 році вона становила 22,5 млрд грн, у 2008-му — 41,4 млрд, у I півріччі 2009 року — 23,2 млрд грн. При цьому значні збитки мають провідні галузі економіки. Індекс промислової продукції у травні 2009 року проти відповідного періоду минулого року становив 68,2 %, обсяг продукції будівництва у січні — травні 2009 року — 44,2 %. Темпи експорту скоротилися на 58,9 %, імпорту — на 49,9 %. Протягом січня — квітня 2009 року збитково працювало 46,1 % підприємств, їх кількість проти попереднього року зросла на 10,2 в. п. Щодо індексу цін, то за цей період вони істотно змінилися. Зокрема, індекс споживчих цін становив 107,4 %, індекс цін виробників промислової продукції — 102,8 %. У відповідному періоді попереднього року вони становили відповідно 114,6 % і 124,2 %.

З метою подолання негативних наслідків падіння економіки органи влади розробляють стабілізаційні заходи, покладаючи велику надію на провідні галузі економіки — промисловість, сільське господарство. Так, на відміну від інших галузей, у сільському господарстві у I кварталі 2009 року не зафіксовано зниження виробництва. За інформацією Державного комітету статистики України рівень сукупного індексу витрат аграрних підприємств у травні 2009 року становив 100 %.

Слід також врахувати, що фінансові ресурси підприємств у січні 2009 року зменшилися на 33,3 % проти відповідного показника попереднього року і становили

4,7 млрд грн. Водночас заборгованість суб'єктів господарювання за кредитами зростає і на 01.04.2009 становить 437,5 млрд грн, у тому числі за строками: до 1-го року — 184,7 млрд грн, від 1-го до 2-х років — 201,7 млрд грн і понад 5 років — 5 млрд грн, тоді як депозити резидентів лише за січень — березень 2009 року скоротилися на 25 млрд грн⁴. Строки повернення банківських кредитів припадають на осінь. До цього боржники повинні готуватися заздалегідь. НБУ має визначити ставку рефінансування, яка була б прийнятною не лише для НБУ, а й для позичальника.

Держава за будь-яких фінансових умов має забезпечити захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки, а також дбати як про сучасних, так і про майбутніх пенсіонерів, серед яких значну частину представляють суб'єкти підприємницької діяльності. За даними Держкомстату України середньорічна кількість працівників малих підприємств на 01.01.2008 становила 1674,2 тис., у тому числі: у промисловості — 319,4 тис., у сфері торгівлі, ремонту автомобілів, побутових виробів і предметів особистого вжитку — 317,8 тис. осіб. Зазначимо, що більша частина суб'єктів підприємницької діяльності обрала спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. Указом Президента України від 03.07.1998 № 727/98 визначено, що фізична особа, яка сплачує єдиний податок, звільняється від обов'язку нарахування та перерахування до державних цільових фондів зборів, пов'язаних із виплатою заробітної плати працівникам, які перебувають із ним у трудових відносинах, включаючи членів його сім'ї.

Зазначений Указ діяв упродовж майже 11-ти років, доки Кабінет Міністрів України у квітні 2009 року не прийняв постанову № 366, згідно з якою підприємці, що обрали особливий спосіб оподаткування (фіксований податок, єдиний податок), сплачуватимуть до ПФУ страхові внески, щомісячний розмір яких визначається з урахуванням мінімальної заробітної плати, помноженої на діючий тариф відрахування, завдяки чому мають збільшитися надходження до цього фонду.

За попередніми розрахунками надходження до ПФУ від нового податку становитимуть мільярд гривень. Для такого фонду цей обсяг коштів порівняно з бюджетною дотацією, яка становить понад 44 млрд грн, є незначним. При цьому слід мати на увазі, що збитки від можливої руйнації підприємницької діяльності, ймовірно, у декілька разів перевищуватимуть суму надходжень від нового податку.

Запроваджений податок може особливо негативно вплинути на підприємництво в сільському господарстві, адже саме тут підприємці могли досягти непоганих результатів передусім у виробництві екологічно чистої харчової продукції. Для цього має бути розроблено систему підтримки таких підприємців. Слід також наголосити, що, за інформацією Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, у сільському господарстві НПФ не сформовано, тому майбутні пенсіонери можуть розраховувати лише на державну пенсію, яка не задовольнятиме навіть мінімальних потреб колишніх працівників цієї галузі.

⁴ Бюлетень НБУ. — 2009, травень. — С. 75, 98—106.

За інформацією Держфінпослуг України кількість вкладників та учасників корпоративних НПФ на початок 2008 року становила відповідно 13 183 і 1512 осіб, професійних НПФ — 21 322 і 596 осіб і відкритих НПФ — 244 182 і 40 157 осіб. У більшості випадків внески частково сплачуються за рахунок коштів роботодавців і частково — за рахунок самого учасника. Основним фактором формування пенсійних активів залишаються внески вкладників фондів.

При цьому зазначимо, що НПФ формуються в різних галузях економіки незалежно від форми власності за рахунок пенсійних внесків і прибутку від інвестиційної діяльності. Крім того, законом про пенсійне забезпечення встановлено, що недержавне пенсійне забезпечення є для пенсійних фондів виключним видом діяльності, тому іншу їхню діяльність, у тому числі залучення пенсійних активів до фінансування певної галузі, закон забороняє.

Якщо мова зайшла про додаткові надходження до державного бюджету і ПФУ, то вони є, потрібно лише включити їх до фінансового потоку країни. Йдеться, зокрема, про запровадження податку на нерухомість, що дискутується роками, але справа з місця не рухається з вини вищого законодавчого органу влади. До речі, у Російській Федерації такий закон діє. Давно чекає свого вирішення податок на нежонатих, яких в Україні налічується понад 500 тис. осіб (чоловіків і жінок). Такі особи не були у шлюбі, не витрачають коштів ні на дитяче харчування, ні на одяг, ні на охорону здоров'я дітей та їхню освіту, не утримують дітей до їх повноліття, при цьому користуються всіма правами, передбаченими Конституцією України. Зазначимо, що такі особи за радянських часів обкладалися відповідним податком.

Крім того, планові й позапланові перевірки, що їх здійснює ГоловКРУ України, свідчать: частина бюджетних коштів використовується вкрай неефективно, значна їх частина розкрадається на різних рівнях законодавчої і виконавчої влади. Отже, назріла потреба в розширенні адміністративних прав контролюючих державних органів країни.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку українського суспільства одним із пріоритетів є соціальне забезпечення людини, яка з фактора виробництва перетворюється на головну рушійну силу суспільства. Держава має забезпечувати достатній життєвий рівень широких верств населення на основі науково обґрунтованої політики доходів. В Україні диференціація між соціальними групами залишається високою. За інформацією Державної податкової адміністрації України, у 2008 році налічувалося 7423 мільйонера. Мінімальний розмір заробітної плати з 1 липня 2009 року становить 630 грн. У цьому контексті зазначимо, що співвідношення між мінімальною заробітною платою і прожитковим мінімумом поступово зростає, але не такими темпами, як у західноєвропейських і навіть у окремих постсоціалістичних країнах.

Соціальне становище людини змінюється під впливом активного науково-технологічного розвитку: людина, яка в минулому була фактором виробництва, нині трансформується в людський капітал. Така категорія була визначена у 60-х роках

XX століття міжнародною організацією ПРООН як така, що включає зростання доходів людей, їхнє здоров'я, освіту, збереження навколишнього середовища, свободу дій і слова, і введена в господарський оборот. Роль людського капіталу в економіці є надто високою. Досить сказати, що в Німеччині та Японії, за різними оцінками, людський капітал формує 80 % економіки, тоді як в Україні — 50 %.

Слід зауважити, що серед учених сформувалися різні думки з приводу внутрішньої структури людського капіталу. В економічній літературі з цього приводу існують дві протилежні думки: одні вчені вважають, що капіталом є не лише знання і здібності людини, а й сама людина, яка поєднує в собі біологічне й соціальне та виступає як суб'єкт економічних відносин, споживач і носій кінцевої мети суспільного виробництва⁵. Натомість, наприклад, О.А. Грішнова вважає, що “людина як жива істота не є капіталом, оскільки на ринку продається не вона сама, а лише послуги її праці”⁶. Варто нагадати висловлення з цього приводу А. Сміта: “...Додаткові витрати на розвиток здібностей людини є основним капіталом, який реалізується в особистості...”⁷.

Поряд із поняттям “людський капітал” у науковому обороті використовується категорія “соціальний капітал”, під яким розуміють систему зв'язків на макро- й мікрорівнях. Поява соціального капіталу відбулася під впливом розвитку продуктивних сил і виробництва, що обумовило зміни в соціально-економічних відносинах, підвищило роль людини в суспільстві, сформувало нову вартість робочої сили, яка відтворює не лише робочу силу робітника, а й вартість сім'ї, культурні й духовні потреби кожного члена сім'ї.

Соціальний капітал наділений такими характерними рисами, як довіра, норма, мережа громадської активності, завдяки чому полегшується координація дій, підвищується соціальний стан населення, розвиваються різні форми кооперації тощо. Соціальний капітал формується в чеснотливому суспільстві та руйнується в порочному. При цьому особливого значення набуває довіра — важливий компонент соціального капіталу. Чим вона вища в суспільстві, тим більшою є ймовірність співпраці між вищими гілками влади, політичними партіями, урядом і підприємцями, робітниками, між менеджерами і фірмами. У свою чергу, співпраця породжує довіру.

Соціальний капітал, як і інші форми капіталу, є продуктивним, дає можливість досягти певної мети, якої не можна досягти за його відсутності, сприяє розвитку спонтанної кооперації. Соціальний капітал — це суспільне благо, тому він не є приватною власністю індивідуума, що власне й відрізняє його від людського капіталу. Взаємодія людського та соціального капіталу сприяє підвищенню ефективності виробництва, розв'язанню соціальних проблем. Соціальний капітал, як зазначає

⁵ Економічна теорія-політекономія: Підруч. / За ред. В.Д. Базилевича. — 7-ме вид., стер. — К.: Знання-Прес, 2008. — С. 87.

⁶ Грішнова О.А. Знач. праця. — С. 14.

⁷ Смит А. Исследования о природе и причины богатства народов. — М.: Соцедгиз, 1962. — С. 208.

Ф. Фукуяма (США), відіграє вирішальну роль в економічному розвитку багатьох країн. Так, Японія, США, Німеччина та інші розвинуті країни досягли значного економічного піднесення завдяки соціальному капіталу, який утворюється на основі соціальних зв'язків у суспільстві, що не лише забезпечують сприятливі умови для життєдіяльності людини, а й стимулюють її соціальну активність⁸.

Враховуючи викладене, можна дійти таких висновків. Реформа пенсійного забезпечення в Україні рухається повільно, особливо це стосується недержавного пенсійного забезпечення, темпи якого хоча й прискорюються, але поступаються темпам, які демонструють навіть окремі постсоціалістичні країни. Завданням держави на сьогодні мають бути поліпшення добробуту широких верств населення, збільшення інвестицій у людину, освіту й науку.

⁸ Чухно А.А. Актуальні проблеми розвитку економічної теорії на сучасному етапі // Економіка України. — 2009. — № 5. — С. 26.