

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ НАПРЯМІВ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Визначено основні недоліки чинної системи державного регулювання пенсійного забезпечення. Відмічено, що окремі складові державного механізму не спрацьовують з необхідним рівнем ефективності. Визначено, що змінити таку ситуацію можливо лише шляхом докорінного реформування концептуальних, структурних, організаційних засад державного регулювання системи пенсійного забезпечення.

Доведено, що державна політика в пенсійній сфері має ґрунтуватися на певних пріоритетних напрямках: запровадження жорстокого контролю за сплатою внесків до Пенсійного фонду; запровадження та поширення професійних та корпоративних пенсійних систем; забезпечення прозорості пенсійних фондів, їх відкритості і контролю з боку громадськості; стимулювання пізнішого виходу на пенсію.

Визначено комплекс інституцій для посилення механізмів державного регулювання пенсійного забезпечення.

Ключові слова: оптимізація, стратегічні напрями, механізми державного регулювання, система пенсійного забезпечення.

Определены основные недостатки действующей системы государственного регулирования пенсионного обеспечения. Отмечено, что отдельные составляющие государственного механизма не срабатывают с необходимым уровнем эффективности. Определено, что изменить такую ситуацию можно только путем коренного реформирования концептуальных, структурных, организационных основ государственного регулирования системы пенсионного обеспечения.

Доказано, что государственная политика в пенсионной сфере должно основываться на определенных приоритетных направлениях: введение жесткого контроля за уплатой взносов в Пенсионный фонд; внедрения и распространения профессиональных и корпоративных пенсионных систем; обеспечения прозрачности пенсионных фондов, их открытости и контроля со стороны общественности; стимулирование более позднего выхода на пенсию.

Определен комплекс институтов для усиления механизмов государственного регулирования пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: оптимизация, стратегические направления, механизмы государственного регулирования, система пенсионного обеспечения.

It was found that pensions in Ukraine through the manifestation of a number of socio-economic reasons revealed its inability to meet modern conditions of social development. The main disadvantages of the current system of state regulation of pension schemes is not coordination and delays. It is noted that some components of the state mechanisms do not work with the required level of performance. Determined that this situation may change only by radically reforming the conceptual, structural, organizational principles of state regulation of the pension system.

Thus, it is proved that the state policy in the field of pension should be based on certain priority areas: implementation of strict control over the payment of contributions to the pension fund; introduction and dissemination of professional and corporate pension systems; ensure transparency of pension funds, their openness and public scrutiny; stimulation of later retirement.

To strengthen the institutional mechanisms of state regulation of pension provided need only create a special Coordinating Center of the pension reform; at Pension Fund of the Institute of Actuaries of imposing duties of systematic analytical and predictive

calculations; in the relevant central executive bodies of the structural units of the practical implementation and support of pension reform; independent special commission of experts to study each applicable special pension scheme individually, consultation with the social partners and the development of a viable long-term solution; outreach information and counseling centers to provide free legal assistance to the pension; advisory board of senior citizens, in research and higher education departments to expand research, training, retraining and advanced training of specialists for the new pension system and their training abroad.

It is emphasized that this package of measures aimed at improving state regulation of the pension system will help create a fair, transparent pension system and will improve the efficiency of state regulation it.

Key words: *optimization, strategic directions, mechanisms of regulation, pension system.*

Вступ

Пенсійне забезпечення в Україні, що є однією зі складових державної системи соціального захисту, через прояв низки соціально-економічних причин (постаріння населення; низький рівень платіжної бази, з якої проводяться пенсійні відрахування; численні пільги, компенсації та соціальні гарантії тощо) виявило свою неспроможність відповідати сучасним умовам суспільного розвитку. Усі згадані обставини приводять до висновку про невідворотність і нагальність кардинальної «реконструкції» пенсійної системи, застосування якісно нових підходів до її побудови та функціонування.

Питання побудови ефективної пенсійної системи розглядаються в роботах багатьох вітчизняних і зарубіжних учених: М. Г. Белопольського, В. М. Гейця, О. А. Гришкова, Б. Данилишина, А. М. Колота, В. І. Куценко, А. Маршала, А. А. Пересади, М. Портера, М. Д. Прокопенко, С. Л. Рубінштейна, П. Самуельсона, М. Хансена, М. Г. Чумаченко, А. А. Шліхтера.

Відмова від пенсійної реформи, зволікання з її проведенням неминуче призведе до загострення соціальних проблем, що робить неможливим для України перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки.

Постановка завдання

Визначити основні недоліки чинної системи державного регулювання пенсійного забезпечення. Визначити напрями реалізації державної політики в пенсійній сфері. Визначити комплекс інституцій для посилення механізмів державного регулювання пенсійного забезпечення.

Результати

Визначаючи стратегічні напрями пенсійного реформування з урахуванням практичного застосування чинного законодавства і гостроти наявних проблем діючої пенсійної системи доцільно було б звернути увагу на наступне. Пенсійна реформа повинна здійснюватися на системних засадах, на підставі вивченого та адаптованих до українських умов досвіду інших країн, а саме: соціальної справедливості, прийнятності, розуміння та підтримки реформи широкими верствами населення; свободи вибору та підвищення зацікавленості і відповідальності громадян за свій добробут у старості;

економічної обґрунтованості та фінансової спроможності і стійкості пенсійної системи; сприянні зростанню національних заощаджень та економічному розвитку країни; захищеності від політичних ризиків.

Серед фінансових ризиків Пенсійного фонду особливе місце посідає фактор фонду оплати праці [1, с. 47]. Так як повністю уникнути ризиків неможливо, то важливим, на наш погляд, є формування та вдосконалення механізму управління ризиками.

На нашу думку, антикризовий план заходів для України повинен включати такі ключові елементи: послідовне впровадження макроекономічної політики; переорієнтацію бюджетних видатків у державну інфраструктуру, підтримку реального сектора і зайнятості, мобілізацію ресурсів для захисту бідних і уразливих верств населення; чітку стратегію захисту власників банків і всієї банківської системи; реформи, які сприяють приватному інвестуванню.

Успішність реформування пенсійної системи залежить від багатьох чинників, які прямо чи опосередковано впливають на розвиток цієї сфери соціального життя [2, с. 35]. Тому для вдалого початку процесу реформування необхідно створити певні економічні та соціальні передумови, які в умовах кризи набувають особливої ваги, а саме: зростання виробництва, зміцнення фінансового стану підприємств і відповідне нарощування фінансових можливостей пенсійної системи; розширення продуктивної зайнятості населення, мінімізація прихованого безробіття, тіньової зайнятості, захист трудових і соціальних інтересів громадян України на іноземних ринках праці; погашення заборгованості із заробітної плати, підвищення її розміру і збільшення питомої ваги у валовому внутрішньому продукті; розширення бази сплати пенсійних внесків за рахунок охоплення пенсійним страхуванням усіх категорій юридичних і фізичних осіб; припинення практики списання та реструктуризації заборгованості перед Пенсійним фондом; скасування пільг у сплаті пенсійних внесків і заборону запровадження нових пільг у виплаті пенсій без визначення джерел їх фінансування; переведення фінансування виплат пенсій сільським пенсіонерам і пільговим категоріям їх одержувачів з Пенсійного фонду на

Державний бюджет, корпоративні та професійні пенсійні фонди.

Задля досягнення цього важливу роль відіграють: доцільність широкої роз'яснювальної роботи щодо особливостей формування багаторівневої системи пенсійного забезпечення з урахуванням відповідних вікових груп населення (доцільним є створення відповідних інформаційних центрів); необхідність обчислення розмірів накопичень і виплат на основі класифікації майбутніх пенсіонерів відповідно до рівня їх доходів, отриманих за період трудової діяльності (низкооплачувані, середньооплачувані та високооплачувані); доцільність держбюджетних дотацій для компенсації надходжень до накопичувального рівня пенсійної системи, у зв'язку з вимушеними довгостроковими перервами у страховому стажі [3, с. 145].

Важливе значення в розвитку зазначених напрямків відіграє державне управління. На нашу думку, воно буде ефективним, коли реалізуватиметься: тісна співпраця Уряду, Президента та Національного банку, підтримка у Верховній Раді; консолідація законодавства щодо діяльності Пенсійного фонду і вихід з тіньової економіки; ухвалення закону щодо другого рівня пенсійної реформи; забезпечення прозорості пенсійних фондів, їх відкритості і контролю з боку громадськості.

Отже, механізми державної стабілізаційної стратегії повинні починатись із взаємодії всіх гілок влади, змін до законодавства. Ці зміни можуть стосуватись таких процедур: ефективного та мобільного впливу механізмів державного управління на соціально-економічні процеси в умовах глобальної кризи, без популізму та політиканства; порядку перерахунку пенсій; дотримання стандартних коефіцієнтів заміщення; підвищення мінімальних соціальних стандартів для підтримки найбільш вразливих верств населення (особливо людей похилого віку).

Щодо вирішення проблем у галузі – обов'язково повинен розпочатися діалог за участі соціальних партнерів, уряду, роботодавців, профспілок, професійних учасників фондового ринку, керуючих компаній, які управляють фондами. При цьому шляхи подолання кризи слід шукати із залученням науковців, знаходити оптимальну конфігурацію цієї системи і дату її запровадження.

Реформа пенсійного забезпечення повинна супроводжуватися розширенням функцій працівників Пенсійного фонду щодо збереження значних обсягів інформації тривалий час та перерозподілом обов'язків щодо соціального захисту в старості між роботодавцями, громадянами і державою. Цей процес так чи інакше супроводжуватиметься зростанням управлінського апарату, його оплати праці, що потребуватиме додаткових управлінських витрат за рахунок пенсійних внесків, що зменшуватиме ефективність системи пенсійного забезпечення за новою схемою.

Для забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи необхідно: посилити платіжну

дисципліну стосовно сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України; забезпечити встановлення адекватності, обґрунтованості та прийнятності рівня фіскального навантаження, що спричиняє пенсійна система на фонд оплати праці; розширити базу нарахування страхових внесків, у тому числі за рахунок легалізації зарплати та підвищення її рівня, скорочення неповної зайнятості та безробіття); опрацювати питання щодо розширення джерел фінансування пенсій, призначених на пільгових умовах; розмежувати функції органів виконавчої влади щодо державного регулювання та нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення, а також посилити роль центрального органу виконавчої влади в сфері економіки щодо її впровадження та розвитку; розробити систему захисту пенсійних коштів від їх втрати (знецінення) в середньо- та довгостроковій перспективі з метою посилення довіри населення до накопичувальної системи пенсійного забезпечення; сприяти підвищенню інвестиційної привабливості боргових зобов'язань і ліквідності акцій вітчизняних емітентів.

З метою забезпечення соціальної справедливості у солідарній пенсійній системі варто: удосконалити порядок перерахунку пенсій працюючим пенсіонерам та щодо обчислення заробітної плати для окремих категорій працівників із урахуванням особливого характеру їх роботи; запровадити для всіх громадян єдині правила пенсійного забезпечення за рахунок страхових внесків та додаткове матеріальне забезпечення громадян у разі виходу на пенсію, з урахуванням особливого характеру умов праці та/або практичного виконання завдань і функцій держави за рахунок коштів державного бюджету або роботодавців; упорядкувати розміри надбавок і підвищень до пенсії для різних категорій осіб в залежності від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з метою уникнення застосування різних підходів при визначенні їх розміру.

З огляду на вищезазначене, основні напрями вдосконалення державного пенсійного забезпечення стосуються першого рівня пенсійної системи. Основною метою вдосконалення першого рівня пенсійної системи є підвищення його фінансової стабільності, яке виражається у бездефіцитності бюджету ПФУ. Досягти бездефіцитності можливо за умови реалізації наступного комплексу заходів: забезпечення в країні сталого економічного зростання протягом декількох років поспіль; повного врахування демографічних тенденцій в країні (необхідність підвищення пенсійного віку, стимулювання підвищення народжуваності в країні); вдосконалення сфери оплати праці (легалізація тіньової зарплати, підвищення середньої зарплати в країні). Для підвищення рівня зайнятості населення, на нашу думку, було б доцільно передбачити відповідні стимули за створення нових робочих місць роботодавцям приватного сектора, а також тим, у яких середня заробітна плата буде перевищувати мінімальну заробітну

плату не менш, як у 3 рази, а мінімальна не менш як у 2 рази. Водночас, необхідно запровадити високі штрафні санкції за використання нелегальної робочої сили.

Вважаємо, що зазначені заходи не тільки допоможуть подолати кризовий стан, що склався в системі пенсійного забезпечення України, але й зменшити соціальну напругу в суспільстві.

На сьогоднішній день, значним резервом підвищення ефективності функціонування системи соціального страхування в Україні залишається виведення за рамки цієї системи різного роду пільгових категорій громадян. Слід зазначити, що саме необхідність здійснення соціальних виплат даним категоріям громадян дестабілізує і розбалансовує систему соціального страхування, і такі виплати доцільно здійснювати з джерел інших, ніж кошти соціального страхування. Так, виплати пенсій за Списком № 1 і Списком № 2 більш доцільно здійснювати в рамках функціонування корпоративних пенсійних фондів, однак необхідно враховувати, що перенесення зазначеного фінансового навантаження із системи соціального страхування на корпоративні пенсійні фонди вимагає певного часу і має відбуватися поступово без порушення прав окреслених категорій громадян.

До того ж варто забезпечити громадський контроль за функціонуванням Пенсійного фонду України. Для цього потрібно: стандартизувати, автоматизувати та централізувати технологічні процеси в солідарній та обов'язковій накопичувальній системах пенсійного страхування, підвищити якість і оперативність обслуговування громадян; сформувати склад правління Пенсійного фонду на основі паритетного представництва сторін соціального діалогу; запровадити єдину систему обліку набутих громадянами пенсійних прав у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; впровадити стандарти оприлюднення показників, що характеризують поточний стан функціонування пенсійної системи, а також прогнозів її розвитку; підвищити рівень суспільної обізнаності стосовно пенсійної реформи шляхом проведення ефективної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення, роботодавців, профспілок, об'єднань громадян та юридичних осіб, зокрема щодо переваг та ризиків функціонування накопичувальної системи пенсійного забезпечення, а також забезпечити стабільне фінансування таких заходів.

Таким чином, реформування пенсійної системи – складний, багатогранний і комплексний процес, який має істотно змінити баланс політичних, економічних та соціальних інтересів населення, систему державних фінансів, функціонування ринків праці та капіталу. Відповідний успіх цієї справи значною мірою залежатиме від узгодженості дій у суміжних напрямках ринкового трансформування економіки.

Важливою умовою функціонування накопичувальної пенсійної системи є створення інфраструктури та механізмів ефективного інвестування

пенсійних коштів, надійного їх захисту від ризиків втрати та знецінення. З цією метою необхідно: визначити перелік фінансових інструментів, дозволених для інвестування пенсійних коштів, які б забезпечували збалансування можливих ризиків та очікуваних доходів; встановити правила інвестування пенсійних коштів, які б мінімізували ризики і гарантували дохід; розробити програму розвитку ринку середньо- і довгострокових державних боргових зобов'язань як одного з важливих інструментів інвестування пенсійних коштів та механізми гарантування виконання державою своїх боргових зобов'язань; сприяти розвитку небанківського фінансового посередництва, вітчизняних фінансових інституцій, а також формуванню інвестиційної культури; створити систему та механізми надійного зберігання та накопичення пенсійних коштів, захисту їх від ризиків, а також прозорого ціноутворення на ринку корпоративних цінних паперів та обслуговування пенсійних коштів; сприяти розвитку ринку іпотечних фінансових інструментів, становленню інвестиційних фондів, вкладенню в них пенсійних коштів і наступному використанню при кредитуванні будівництва та придбанні житла, у тому числі з врахуванням досвіду холдингової компанії «Київміськбуд» та акціонерного комерційного банку «Аркада»; розробити механізми участі пенсійних фондів в управлінні емітентами акцій (корпоративними правами), в які вкладені пенсійні активи, та інвестування пенсійних коштів в іноземні фінансові проекти згідно з вимогами законодавства; розробити механізми взаємодії застрахованих осіб (учасників пенсійних фондів), банків та небанківських фінансових установ, що їх обслуговують, і держави в частині здійснення інвестиційної політики щодо пенсійних коштів; встановити процедуру відбору банків та небанківських фінансових установ для інвестування пенсійних коштів і визначити вимоги до компаній, що здійснюють управління ними та адміністрування пенсійними фондами; забезпечити пріоритетність економічних інтересів вкладників пенсійних фондів у процесі інвестування пенсійних коштів на засадах безпечності, довгостроковості і зворотності вкладення коштів, недопущення прямого їх вкладення у комерційні проекти; створити умови для участі в управлінні накопичувальною пенсійною системою представників застрахованих осіб та роботодавців; запровадити обов'язкове ліцензування юридичних осіб, які здійснюють управління пенсійними коштами.

Варто зазначити, що створення ефективної системи інвестування пенсійних коштів сприятиме прискореному розвитку інвестиційних процесів, піднесенню економіки, фінансовому зміцненню накопичувальної пенсійної системи і забезпеченню її стійкості.

Реформування пенсійної системи має бути підкріплене адекватними змінами в оподаткуванні, які заохочували б роботодавців і найманих

працівників до накопичення та інвестування пенсійних заощаджень. З цією метою необхідно: знизити ставки оподаткування доходів фізичних осіб, що сприятиме підвищенню доходів населення та їх легалізації і збільшенню пенсійних внесків; звільнити від оподаткування частину доходів фізичних та юридичних осіб, яка спрямовуватиметься в накопичувальну пенсійну систему; звільнити від податку на прибуток інвестиційні доходи, одержані від вкладення пенсійних коштів; включити до системи оподаткування доходів фізичних осіб виплати з накопичувальної пенсійної системи; звільнити суб'єктів господарювання, які управляють пенсійними коштами, від податку на додану вартість послуг з обслуговування пенсійних активів, оскільки це призводить до адекватного зменшення пенсійних виплат; розробити правовий та економічний механізми залучення доходів, одержаних від легалізації та податкової амністії, до пенсійних фондів.

Необхідною умовою пенсійного реформування є підготовка суспільства, його свідомості до прийняття нової пенсійної системи. Реформа може бути успішною лише за умови усвідомлення всіма верствами населення її необхідності і необоротності, а головне, позитивного впливу на умови життя і добробут людей.

Для посилення організаційного забезпечення пенсійної реформи необхідно: налагодити узгоджену діяльність законодавчої та виконавчої влади у цій сфері; покласти персональну відповідальність за здійснення пенсійної реформи на Прем'єр-міністра України; створити Координаційний центр з питань здійснення пенсійної реформи; підвищити роль Міністерства економічного розвитку та торгівлі України у створенні макроекономічних передумов здійснення пенсійної реформи; посилити відповідальність Міністерства соціальної політики за організацію і координацію діяльності з підготовки нормативно-правової бази, безпосереднє впровадження багаторівневої пенсійної системи, здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи, контроль за додержанням вимог законодавства при призначенні пенсій, укладення міжнародних угод щодо соціального захисту громадян; покласти на Міністерство фінансів коригування фінансової бази пенсійної системи, забезпечення її збалансованості і стійкості; посилити контроль за інвестуванням пенсійних коштів, діяльністю банків і небанківських фінансових установ та функціонуванням ринків цінних паперів з обслуговування пенсійних програм; зміцнити кадровий потенціал та матеріально-технічну базу Пенсійного фонду.

При доопрацюванні і прийнятті відповідних законопроектів та підготовці нових, що стосуються пенсійного забезпечення, варто враховувати рекомендації Міжнародної організації праці щодо засад функціонування майбутньої пенсійної системи та забезпечити гармонізацію норм національного законодавства із законодавством Європейського Союзу. Зокрема, врахувати Директиви Євро-

парламенту та Ради Європи щодо координації законодавчих і нормативних актів з регулювання діяльності професійних пенсійних фондів.

Як свідчить світовий досвід, при проведенні пенсійної реформи слід дотримуватися таких правил: пенсійна реформа має фінансуватись за рахунок надлишку коштів у Державному бюджеті, а не за рахунок позик. Варто зробити точні фінансові прогнози, визначити джерела фінансування і не створювати великої заборгованості; передовсім потрібно вирішити проблеми солідарної системи. Створення надлишку коштів у реформованій солідарній системі є для України найкращим джерелом покриття витрат на проведення пенсійної реформи; загальнообов'язкову накопичувальну систему можна запроваджувати в дію лише за наявності сприятливого інвестиційного середовища, а також після проведення реформ у системах обліку і регулювання; раптові зміни в управлінні пенсійним забезпеченням і регулюванні фондового ринку не проходять легко. Для цього треба ретельно підготуватись, провести випробування і дослідження; управляти пенсійними фондами слід на користь їхніх учасників. Активи пенсійних фондів ніколи не можна розглядати як дешеве джерело кредитних коштів для Уряду або інвестиційного капіталу для прискорення економічного розвитку.

Висновки

Реалізація завдань щодо докорінного реформування діючої пенсійної системи з метою адаптації до вимог ринкової економіки та суттєвого підвищення рівня пенсійного забезпечення можлива лише за умови консолідованих, узгоджених та відповідальних дій законодавчої і виконавчої влади, підтримки громадських організацій і широких верств суспільства.

Загальною і обов'язковою умовою організації пенсійної системи є створення державою правової, організаційної і економічної бази, яка б забезпечувала збереження права на пенсію.

Для розв'язання проблем, які постали в системі пенсійного забезпечення, і підвищення рівня життя пенсіонерів потрібно запровадити такі зміни: встановити пряму залежність розміру пенсії від розміру внесків; забезпечити точний облік періодів зайнятості, заробітної платні та сплати внесків; впорядкувати систему призначення пільгових пенсій; стимулювати пізніший вихід на пенсію; вилучити програми соціальної допомоги з пенсійної системи; встановити оптимальне співвідношення між розмірами пенсії і внесками; створити регулярний орган з елементами самофінансування, який надійно захищатиме права учасників пенсійної системи, забезпечує її прозорість та оприлюднення інформації; встановити суворі вимоги до диверсифікації пенсійних активів; вдосконалити закони, які регулюють функціонування ринків капіталу; встановити суворі кваліфікаційні вимоги до актуарів, аудиторів, компаній з управління активами та зберігачів; в законо-

давчому порядку забезпечити розмежування активів учасників і активів надавачів послуг, а також залучення банків зберігачів до фізичного зберігання активів учасників; забезпечити стійке економічне зростання; здійснити заходи щодо скорочення пільг по сплаті внесків до Пенсійного фонду.

Зрозуміло, що остаточним результатом трансформації пенсійної системи має бути забезпечення належного рівня життя населення похилого віку на засадах соціальної справедливості, гармонізації відносин між поколіннями та сприяння економічному зростанню.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельніков С. Значення умовно-накопичувального механізму (NDC) для реформування пенсійної системи України / С. Мельніков // Ринок цінних паперів України. – 2007. – № 5-6. – С. 45–48.
2. Моргун Д. Перспективи розвитку недержавного пенсійного страхування в Україні / Д. Моргун // Соціальна політика: проблеми, коментарі, відповіді. – 2010. – № 3/4. – С. 35–36.
3. Надточій А. О. Аналіз досвіду роботи недержавних пенсійних фондів / А. О. Надточій // Держава та регіони. – 2009. – № 1. – С. 142–146.

Рецензенти: *Дерега В. В.* – к. політ. н., доцент;
Тимофєєв С. П. – к. н. держ. упр.

© Філоненко О. А., 2014

Дата надходження статті до редколегії 12.10.2014 р.

ФІЛОНЕНКО Оксана Анатоліївна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.
Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації системи державного регулювання пенсійного забезпечення.