

УДК: 368.914:338.246.025.2

Белоусов В.М.,

здобувач

Академії муніципального управління

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ НОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню проблем державного регулювання системи пенсійного забезпечення з урахуванням зарубіжного досвіду, еволюційного розвитку пенсійної системи, сучасних проблем і кризи в системі. Визначено основні передумови формування та розвитку нових механізмів державного регулювання пенсійного забезпечення.

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем государственного регулирования системы пенсионного обеспечения с учетом зарубежного опыта, эволюционного развития пенсионной системы, современных проблем и кризиса в системе. Определены основные предпосылки формирования и развития новых механизмов государственного регулирования пенсионного обеспечения.

Annotation. The article is devoted to research of problems of the state regulation of the pension system taking into account international experience, the evolutionary development of the pension system, modern problems and a crisis in the system. Defined are the main preconditions of formation and development of new mechanisms of state regulation of pension provision.

Постановка проблеми. Через реформування системи пенсійного забезпечення пройшла більшість розвинених країн світу. Слід зазначити, що «ідеальних» пенсійних систем сьогодні практично не існує. Часто вони є несправедливими для тих чи інших категорій пенсіонерів, дорогими як для держави, так і для населення. Навіть, здавалося б, в благополучній і точно небідній Великобританії, за даними Eurostat, 24% пенсіонерів живуть за межею бідності. Пенсійні системи працюють краще тільки в тих країнах, які не відчувають демографічних та фінансових проблем, але зараз таких майже не залишилося [1].

Основним завданням пенсійної системи будь-якої країни є створення умов для забезпечення населення достойним доходом у старості, у відповідності з персональним внеском кожного. При цьому система не повинна бути обтяжливою для розвитку держави, тобто не повинна надавати надмірний тиск на державні фінанси, громадян, які працюють і бізнес. В сучасних умовах держава не може, а в більшості випадків і не хоче брати на себе повну відповідальність за забезпечення пенсіонерів. При сучасних темпах спаду виробництва та зростання інфляції, які притаманні економікам більшості країн в останні роки, неплатоспроможність пенсійних систем є закономірною, особливо це стосується систем, які засновані на принципі «негайної виплати» (pay-as-you-go), коли страхові внески до Пенсійного фонду негайно виплачуються

пенсіонерам. Несприятливі тенденції на ринках праці, зростання безробіття і вимушена неповна зайнятість, скорочення участі працездатного населення в складі робочої сили, а також ліберальне пенсійне законодавство призвело до ситуації, коли значно меншу кількість платників страхових внесків і податків при більш вузькій базі оподаткування, змушені фінансувати соціальні виплати для зростаючої кількості одержувачів - пенсіонерів, безробітних та інших малозабезпечених громадян. Виходом зі сформованої ситуації може стати лише формування та розвиток нових механізмів державного регулювання системи пенсійного забезпечення, які повинні бути спрямовані не на виключно соціальний захист, а на стимулювання населення самостійно формувати свої доходи в старості, захист і розширення можливостей приватного інвестування, розвиток економіки і створення робочих місць, а також підвищення тривалості і якості життя населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий внесок у вирішення проблем державного регулювання соціального і пенсійного страхування зробили такі відомі зарубіжні та українські вчені, як: С. Біла, В. Грушко, Е. Лібанова, В. Івашкевич, Р. Волощук, Л. Качан, О. Примостка, П. Шевчук, Б. Юровський та інші. Питання розвитку пенсійної реформи широко висвітлені в працях Г. Ковальської, Про. Косенко, До. Мак Тагарта, А. Сорокіна, Д. Табачника та інших. При цьому, незважаючи на широкий спектр досліджуваних проблем і, не применшуючи значущості внеску перерахованих вчених, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти державного регулювання пенсійного страхування та розвитку сучасної системи пенсійного забезпечення з урахуванням зарубіжного досвіду, еволюційного розвитку пенсійної системи, сучасних проблем і кризи в системі, досліджено недостатньо.

Сьогодні існує ряд проблем, пов'язаних з нормативним забезпеченням, відсутністю ефективних механізмів державного регулювання пенсійної системи, які гальмують розвиток пенсійної реформи, зокрема в Україні, а також вихід з кризи пенсійних систем більшості зарубіжних країн. Відсутній єдиний науковий підхід до визначення основних термінів і положень в галузі пенсійного забезпечення, яка неминуче еволюціонує, і вимагає сучасних механізмів і підходів у вирішенні існуючих проблем.

Постановка завдання. Завданнями дослідження є визначення передумов до формування нових механізмів державного регулювання системи пенсійного забезпечення, формулювання їх сутності та факторів, які впливають на систему пенсійного забезпечення та механізми її державного регулювання, з урахуванням її еволюційного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що термін «пенсійне забезпечення» змінювався в процесі історичного розвитку під впливом багатьох факторів, серед яких можна назвати традиції, менталітет народу,

економічні і соціальні процеси та інші. Конкретний зміст і обґрунтування згаданих понять у багатьох країнах з'явилося не відразу.

Теоретично, надходження від сплати страхових внесків повинні бути достатніми для виплати пенсій нинішнім пенсіонерам. Але на практиці з ряду причин солідарну систему можуть спіткати фінансові труднощі. Єдиним можливим виходом з цього становища є створення іншої моделі пенсійного забезпечення, ніж та, яка базувалася виключно на солідарній системі і була в основі «соціалістичного добробуту». При цьому слід погодитися з тим, що поширення накопичувального пенсійного забезпечення є одним із способів перерозподілу фінансових навантажень між індивідуумом і суспільством (державою), шляхом підвищення відповідальності застрахованого в разі настання страхового випадку.

Зауважимо, що недержавні пенсійні фонди не є нововведенням, а існують ще з початку XVIII століття. Перший пенсійний фонд, організований за принципом «зароби собі на пенсію сам» був створений в Англії, згодом такий фінансовий інструмент прийшов в царській Росії, де називався «касою» [2].

Таким чином, можемо визначити еволюційний розвиток систем пенсійного забезпечення, в ході якого змінювалися її функції, складові, суб'єкти, роль держави в регулюванні пенсійним забезпеченням громадян, ступінь охоплення населення пенсійним забезпеченням, і безпосередньо моделі пенсійного забезпечення. Вважаємо, що рівень пенсійного забезпечення, а саме та його частина, яка залежить безпосередньо від самого працівника, визначається загальним економічним розвитком держави. При цьому не завжди позитивним є той факт, що державне регулювання системи пенсійного забезпечення є стовідсотковим і гарантованим. Еволюційний розвиток свідчить про те, що при цьому знижується мотивація громадян до праці, самосвідомість громадян і відповідальність за своє майбутнє, знижується активність до зберігання та інвестування серед населення, підвищується рівень невдоволення «справедливістю» пенсійних виплат. При цьому державне регулювання при однорівневих системах зводиться лише до встановлення фіксованих виплат для громадян пенсійного віку, правил розрахунків пенсій і мінімальної пенсії, мінімізуючи при цьому механізми стимулювання збільшення пенсійних виплат і поліпшення рівня життя [3]. Отже, пенсійне забезпечення поступово стає категорією, яка не є частиною соціального забезпечення. Якщо раніше пенсійне забезпечення розумілося як забезпечення товариством своїх непрацездатних членів за рахунок коштів державних спеціалізованих централізованих фондів, то в даний час поняття пенсійного забезпечення варіюється в залежності від його виду та форми.

Вважаємо, що з урахуванням еволюції пенсійних систем, необхідно відокремлювати поняття «пенсія», яке має виключно соціальний характер і підлягає державному регулюванню в межах встановлення умов і розмірів її

отримання і поняття «дохід після завершення трудової діяльності», який не може бути встановленим, обмеженим розмірами та умовами отримання (вік, стаж, стан здоров'я).

Таким чином, пропонується ввести поняття «дохід після завершення трудової діяльності», який не конкретизує причин її завершення, і включає в себе поняття «пенсія», як його соціальну складову, яка повністю регулюється державою, а в цілому державне регулювання пенсійного забезпечення, повинно бути спрямоване на підвищення рівня життя, зростання заробітної плати, зниження рівня безробіття, розширення можливостей і захист приватного інвестування, що може стати вирішенням проблеми кризи системи пенсійного забезпечення.

Майже ніде в світі державна пенсія не забезпечує безбідної старості. Скоріше це допомога, що забезпечує прожитковий мінімум але не гідне життя. На даному етапі багато країн змушені були реформувати свої пенсійні системи, так як за рахунок працюючих вже неможливо забезпечувати пенсіонерів. В основі реформ лежить трирівнева система формування пенсійного капіталу. Перший рівень - державне забезпечення яке поступово буде зводитися до мінімуму. Другий рівень формується за рахунок обов'язкових відрахувань працівника і роботодавця на особистий рахунок майбутнього пенсіонера. І третій рівень - добровільні відрахування [3].

З другої половини ХХ століття, цивілізація зіткнулася з унікальною проблемою інтенсивного старіння населення. Як виявилось, розвиток технологій з підвищення якості життя приводить до серйозної економічної диспропорції між працездатним населенням і літніми людьми, народжуваність падає. У той же час збільшується середній рівень тривалості життя. Працюючих стає все менше, а число людей, що вийшли на заслужений відпочинок, стрімко зростає. В 2002 році Організація Об'єднаних Націй спрогнозувала, що через півстоліття кількість літніх людей у світі зросте приблизно в 4 рази. Зараз у країнах з розвинутою економікою кожен п'ятий громадянин старше 60 років. Приміром, у Японії жителів похилого віку - більше 23% від загальної кількості населення, в Швейцарії - 22%. До середини століття, за даними ООН, у розвинених країнах кількість людей похилого віку вже переросте 30%. Кількість літніх людей зростає і в Україні [3]. Як забезпечити високий соціальний рівень непрацюючого населення - питання вкрай серйозний. Єдиного рецепту по забезпеченню гідного життя літніх людей немає, і кожна країна пропонує свою модель пенсійної системи. Однак між цими моделями є одна спільна риса - це особиста відповідальність громадян за формування свого пенсійного капіталу. Завдання держави зводиться до того, щоб створити оптимальні умови для примноження особистих пенсійних капіталів громадян. А ті в свою чергу самі вирішують, як інвестувати у своє майбутнє.

Загальносвітова тенденція старіння населення змушує країни вибудовувати такі пенсійні системи де пенсія стає особистою справою майбутнього пенсіонера. Зараз у всіх країнах СНД питання пенсійної реформи стоїть особливо гостро, так як населення ще не звикло до самозабезпечення свого майбутнього. За нинішньої економічної моделі заснованої на вільному ринку, роль держави зводиться до того щоб забезпечити максимальні умови для збереження та примноження капіталу. За умови збереження нинішньої ситуації перспективи поліпшення фінансового стану ПФУ виглядають досить примарними, а отже і вся система державних фінансів перебувають під безперервної загрозою. Вплив розміру пенсій на рівень споживання є прямим.

Низький рівень пенсій сам по собі є загрозою соціального характеру, оскільки він негативно впливає на інтегральний показник життєвого рівня населення, стан бідності і соціального захисту громадян. Але це негативний вплив не обмежується виключно соціальною сферою. Нині пенсіонери становлять майже 30 % населення України. Зрозуміло, що на їх частку припадає значна частина внутрішнього попиту. Отже, низький рівень пенсій не дозволяє забезпечувати відповідний рівень внутрішнього попиту для стимулювання розвитку національного виробництва товарів і послуг [4].

Дефіцит бюджету пенсійного фонду і зв'язок розміру пенсій з рівнем споживання в сукупності включають дію механізм, який становить реальну загрозу економічній безпеці держави (рис. 1).

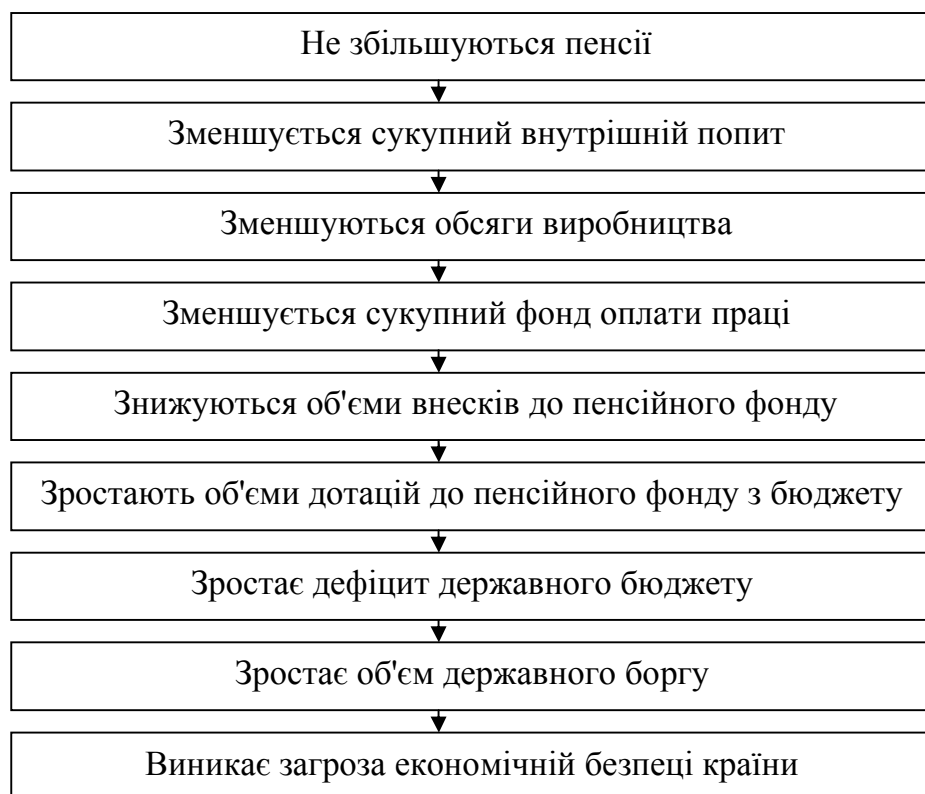


Рис.1. Взаємозв'язок динаміки пенсій та загрози економічній безпеці [5]

Різноманітні фактори (наприклад, динаміка тіньової економіки, емісія національної валюти для покриття дефіциту держбюджету і т.д.) можуть внести в ланцюг певні корективи, але вони в кожному разі будуть носити тимчасовий характер, не змінюючи взаємозв'язків і трендів в цілому. Структура загроз реформованої пенсійної системи визначається її майбутньої парадигмою, в першу чергу, співіснуванням розподільчої та накопичувальної частин.

Наявність останньої визначає чотири чинники, які повинні докорінно вплинути на стан пенсійної системи і безпеки держави. Коректно кажучи, таке співіснування відбувається в Україні з 2004 року, коли була введена система недержавного пенсійного забезпечення (III рівень). Але поки остання, характеризується такими незначними обсягами і, відповідно, ступеня впливу, що в науково-практичному аспекті її існування можна знехтувати [3].

По-перше, це довготривалість процесу накопичень. Він буде відбуватися, за винятком перехідного періоду, протягом всього трудового життя людини, тобто в середньому 40 років.

По-друге, наявність інвестиційної діяльності, яка є обов'язковим атрибутом накопичувальної системи. Накопичені кошти можуть і повинні бути інвестовані в певні класи і види активів. Головною метою такого інвестування слід вважати збереження пенсійних накопичень. Другою метою є формування відносно дешевого довгострокового інвестиційного ресурсу для потреб прискореного розвитку вітчизняної економіки. У будь-якому випадку таке інвестування за своєю економічною природою завжди пов'язане з ризиком.

По-третє, вплив на рівень національних заощаджень. За своєю економічною суттю індивідуальні пенсійні накопичення можна розцінювати як відкладений попит, оскільки принциповою особливістю системи є неможливість вилучення накопичень до настання пенсійного віку.

По-четверте, механізм виплати пенсій з накопичувальної системи. У обов'язковому накопичувальному компоненті трирівневої пенсійної системи законодавство передбачає отримання двох видів пенсій - одноразової виплати довічної пенсії. Причому остання розглядається як основна. Вона буде виплачуватися за рахунок придбання пенсіонером ануїтету у відповідного провайдера - страхової компанії, яка має ліцензію на цей вид діяльності. Нарешті, збільшення ролі недержавних фінансових інститутів, за активної участі яких буде функціонувати накопичувальна система.

Позитивний вплив системи на соціально-економічний стан країни буде полягати в наступному: розумне і раціональне інвестування майбутніх пенсійних накопичень здатне надати потужний поштовх вітчизняній економіці. Напрямки довгого і відносно дешевого інвестиційного ресурсу в реальний сектор здатне забезпечити швидко і

стійке зростання внутрішнього високотехнологічного виробництва з високим рівнем доданої вартості. Це автоматично потягне за собою зростання кількості робочих місць, зниження рівня безробіття та підвищення рівня заробітної плати. Наслідком стане підвищення внутрішнього попиту, яке, в свою чергу, при наявності відповідного грошового ресурсу, призведе до подальшого розширення виробництва і т.д. Тобто буде мати місце самовідтворювальний циклічний процес «зростання виробництва - зростання зайнятості і заробітних плат - зростання пенсій - зростання внутрішнього споживання - зростання виробництва». До того ж, розвиток внутрішнього виробництва здатне зменшити залежність вітчизняного внутрішнього споживчого ринку від імпорту, а для експортне орієнтованих галузей послабити тиск зовнішньої кон'юнктури.

«Запуск другого рівня пенсійної реформи з 2014 року, який планується в Україні і щодо якого існує багато суперечок і розбіжностей, передбачає запровадження персональних накопичувальних рахунків майбутніх пенсіонерів. Такі рахунки дозволять більш справедливо платити пенсії - хто більше заробляє, у того сума на картці виявиться солідніше, ніж у низькооплачуваного. На сьогодні ця різниця мінімальна, хоча за працівника з більш високим заробітком роботодавець платить більший єдиний соціальний внесок (ЄСВ, 37% від нарахованої зарплати), але він йде в «загальний котел» Пенсійного фонду (ПФ) [4]. За чинним законодавством України про пенсії, другий рівень можна вводити тільки за умови бездефіцитності ПФ, поки ж в нього дірка в 22 млрд. грн., датується з бюджету. Ця умова обмежує право працівника на гідну пенсію в старості, тому вкрай необхідним є податкове стимулювання - зменшення ЄСВ з 37% до 20% - це виведе зарплати з тіні і компенсує падіння доходів ПФ, скасування вікового цензу (зараз другий рівень передбачений тільки для тих, кому на момент його введення буде менше 35 років, щоб людина за чверть століття встиг накопичити серйозну надбавку) [5].

При цьому вважаємо, що в такому розвитку подій є два недоліки: немає розрахунків, наскільки вихід зарплат з тіні компенсує більш ніж дворазове падіння надходжень до ПФ, і не визначено чітко розмір соціального внеску, при якому перестануть платити зарплату в конвертах, багато експертів вважають, що тільки при 15% єдиного соціального внеску, дана мета буде досягнута. І лише через рік-два, після зниження ЄСВ, коли тінювих зарплат майже не залишиться, можна говорити про особисті накопичувальні рахунки працівників.

Висновки. Зміна ментальності майбутніх поколінь, потужні песимістичні настрої, які панують в сучасному суспільстві, є серйозним гальмом на шляху суспільного розвитку в ринкових умовах. Ще однією особливістю вітчизняного соціуму є одна з найбільших проблем, з якими останнім часом стикаються уряди, - надмірна апатія по відношенню до заощаджень на майбутнє. Результатом, є надмірно високий рівень

очікувань індивіда покладених на державу в контексті майбутнього пенсійного забезпечення, в результаті чого людина відчуває брак стимулів для професійного вдосконалення та інтенсифікації власної праці. Введення ж II рівня пенсійної системи, в якійсь мірі здатне змінити психологію працівника, поселивши в ньому впевненість щодо необхідності покладатися на власні сили, а не на державу, у забезпеченні власної гідної старості. Разом з тим, в силу парадигми пенсійної системи, якою вона бачиться зараз, реформована система за певних умов може не тільки не послабити традиційні загрози дореформеної системи, але і посилити їх, а також доповнити додатковими, притаманними виключно накопичувальній пенсійній системі. До них, в першу чергу слід віднести знецінення нагромаджень внаслідок інфляції, свідоме неналежне функціонування фінансових посередників, погіршення фінансового стану пенсійного фонду, щільність прив'язки до світових фінансових процесів і загрозу дестабілізації вітчизняного фінансового ринку.

Виходячи з цього, сучасні механізми державного регулювання пенсійної системи стають більш складними, мають непрямий вплив та спрямовані передусім на стимулювання громадян самостійно формувати свій дохід після закінчення трудової діяльності, на створення умов для формування і захисту такого доходу, координування пенсійних заощаджень в інвестування реального сектору економіки.

Використані джерела інформації:

1. Ангелко І. Тіньова діяльність як джерело доходу: основні форми прояву / І. Ангелко // Галицький економічний вісник. - 2010. - №2(27).- с.108-115.
2. Коваль А.П. Проблеми становлення накопичувальної складової пенсійного забезпечення в Україні: аналіт. доп. / А. П. Коваль. - До.: НІСД, - 2011. - 96 с. // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/430/>.
3. «Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації пенсійного портфеля» : аналіт. доп./ Про. М. Піщуліна, П. П. Коваль, А. М. Авчухова. - До.: НІСД, 2010. - 104 с.
2. 4. Папієв М. Міжнародний досвід реформування пенсійного забезпечення/ М. Папієв // Україна: аспекти праці. - 2004. - №1. - С. 3-11.
3. 5. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс].- Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

Рецензент: Руденко О.М., д.держ.упр., доцент.