

Віталій Толуб'як,

кандидат наук з державного управління,

докторант кафедри економічної політики НАДУ

Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів системи пенсійного забезпечення України

У статті розглянуто механізм формування фінансових ресурсів у системі пенсійного забезпечення, встановлено проблеми наповнення Пенсійного фонду, визначено напрями здійснення державної політики щодо удосконалення механізму формування доходів Пенсійного фонду та розвитку недержавного пенсійного забезпечення в Україні.

Ключові слова: пенсійна система, пенсійна реформа, фінансовий механізм, фінансові ресурси, солідарна система, накопичувальна система, недержавне пенсійне забезпечення, страховий внесок, пенсійний вік, страховий стаж.

In the article it is considered the mechanism of funding in the pension system. The problems concerning the formation of Pension Fund are identified; the directions of public policy in order to improve current funding mechanism of Pension Fund and to develop non-state pension provision in Ukraine are specified.

Key words: pension system, pension reform, financial mechanism, funds, solidarity system, defined contribution pension system, non-state pension provision, insurance contribution, retirement age, pensionable service.

Постановка проблеми. Високий рівень демографічного навантаження на працююче населення (13,7 млн пенсіонерів на 15,2 млн платників страхових внесків); наявність у значної частини застрахованих осіб пільг щодо сплати страхових внесків (спрощене оподаткування); низька заробітна плата майже у четвертій частини працюючого населення; регулярне підвищення мінімального розміру пенсій до розміру прожиткового мінімуму, неспіввіднесене із зростанням середньої заробітної плати та фінансовими можливостями Пенсійного фонду - посилюють незбалансованість солідарної пенсійної системи та негативно впливають на розвиток недержавного пенсійного забезпечення. У зв'язку з цим актуальним завданням науки і практики державного управління постає необхідність вивчення проблем та визначення напрямів подальшого вдосконалення фінансового механізму системи пенсійного забезпечення в Україні.

Аналіз останніх публікацій. Питання функціонування системи пенсійного забезпечення широко представлені в дослідженнях таких науковців та практиків, як І.Гнибіденко, О.Васильченко, Е.Лібанова, Л.Ткаченко, Н.Якуша, В.Мельничук, Н.Яценко та ін. Зокрема, І.Гнибіденко розглядає стан та перспективи здійснення пенсійної реформи в повному обсязі з урахуванням демографічного стану, Л.Ткаченко - проблеми соціального страхування

за умови покращання економічної раціональності та якості надання соціальних послуг, Е.Лібанова зосереджує увагу на демографічних аспектах соціального та пенсійного забезпечення. Однак очевидно, що негативні демографічні зміни, складне соціально-економічне становище України зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень і комплексного вирішення питання реформування пенсійної системи та потребують практичних заходів державної політики в цьому напрямі і, зокрема, в питанні збільшення надходжень до Пенсійного фонду України та його збалансуванні.

Мета статті. Провести аналіз джерел формування фінансових ресурсів пенсійного забезпечення, визначити проблеми реформування пенсійної системи та напрями вдосконалення механізму формування фінансових ресурсів Пенсійного фонду.

Виклад основного матеріалу. Фінансова спроможність пенсійної системи є запорукою матеріального добробуту пенсіонерів. В Україні, де пенсіонери становлять майже 30% (13,7 млн осіб на 1 січня 2010 р.) населення, пенсії є другим за важливістю джерелом доходів домогосподарств, які у 2008 р. склали 19,3% усіх доходів [8, с. 15] (див. рис. 1). Пенсійні виплати виконують важливі соціальні функції: підтримання життєвого рівня не тільки пенсіонерів, а й інших членів їх сімей, у деяких домогосподарствах пенсії взагалі є єдиним джерелом доходу. Особливо це характерно для сільської місцевості, де спостерігається високий рівень безробіття.

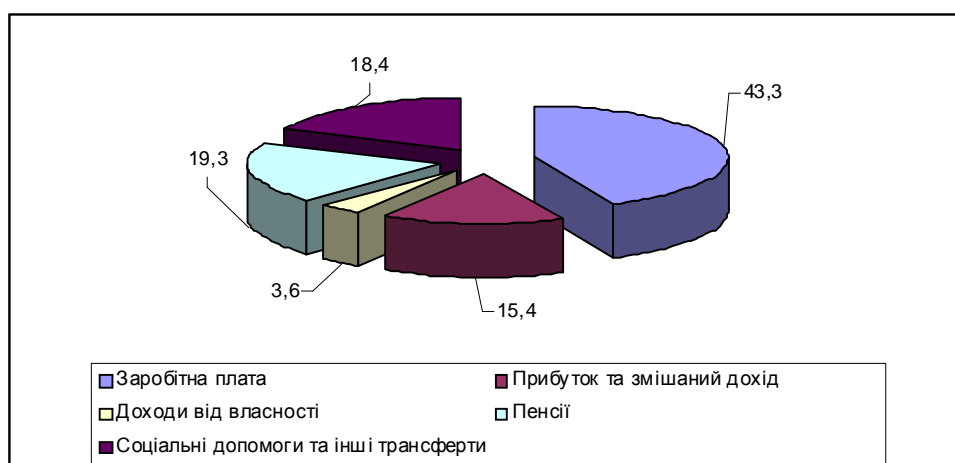


Рис. 1. Структура доходів населення України у 2008 р.*

Сьогодні в Україні функціонує два рівні пенсійного забезпечення: державна солідарна пенсійна система та недержавне пенсійне забезпечення, які мають різні джерела надходжень, механізми формування і використан-

* Складено автором за матеріалами Держкомстату України.

ня фінансових ресурсів, управління коштами, відповідно, мають різні проблеми у фінансовому забезпеченні.

Пенсійний фонд України (ПФУ) відіграє основну роль у пенсійному забезпеченні громадян, виступаючи страховиком, тобто учасником пенсійного страхування, і водночас він є органом, який здійснює керівництво та управління солідарною системою [6, с. 99]. Отже, Пенсійний фонд - це установа, що виконує зобов'язання держави щодо пенсійного забезпечення її громадян.

Бюджет Пенсійного фонду - це план утворення й використання цільового страхового фонду, що формується за рахунок страхових внесків та інших джерел, визначених Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" [3, ст. 71].

Основним джерелом наповнення бюджету Пенсійного фонду є внески, нараховані на фонд заробітної плати, що сплачуються роботодавцями від імені їх працівників, і внески самозайнятих осіб. Вони складають ліву частку і є власними доходами Пенсійного фонду (див. таблицю).

Динаміка доходів Пенсійного фонду України [11]

№ з/п	Показники	Роки					
		2005	2006	2007	2008	2009	I кв. 2010
1	Усього доходів ПФ	65,5	74,4	101,9	147,8	169,3	37,4
2	Власні доходи ПФ	42,4	54,3	76,0	101,4	99,8	25,2
3	% власних доходів	64,4	73,0	74,6	68,6	58,9	67,4

З таблиці видно, що частка власних доходів Пенсійного фонду суттєво коливається по роках. У 2006 та 2007 рр. частка власних доходів відповідно становила 73,0 та 74,6%, що було результатом поживлення економічного розвитку та зростання заробітної плати і, у свою чергу, сприяло сплаті страхових внесків. 2008 та 2009 рр. охоплені світовою економічною кризою, в результаті якої скоротилися темпи зростання заробітної плати і, відповідно, внесків до ПФУ, а виплати з Пенсійного фонду не зменшилися, а навіть зросли, що, у свою чергу, потребувало залучення коштів державного бюджету.

Разом із збільшенням видатків Пенсійного фонду рік за роком зростають трансферти з державного бюджету. Якщо у 2003 р. Пенсійний фонд був самодостатнім, то у 2004 р. трансферти становили 5,9 млрд грн, а у 2009 р. - 48,9 млрд грн (рис. 2). Це засвідчує випереджальні темпи зростання видатків над доходами Пенсійного фонду.

У I кварталі 2010 р. власні доходи Пенсійного фонду порівняно з відповідним періодом минулого року зросли на 12,1% і досягли 25,2 млрд грн. Загальні доходи фонду з урахуванням планових надходжень з держбюджету становили 37,38 млрд грн (+11,9%), але їх все одно виявилось недостатньо для фінансування пенсійних виплат - 44,4 млрд грн (+10,8%). Дефіцит Фонду у розмірі 7,03 млрд грн уряду довелося, як і в попередні роки, покрити-

вати бюджетними позиками. У результаті на 1 квітня борг ПФУ перед державою досяг 27,2 млрд грн [13].

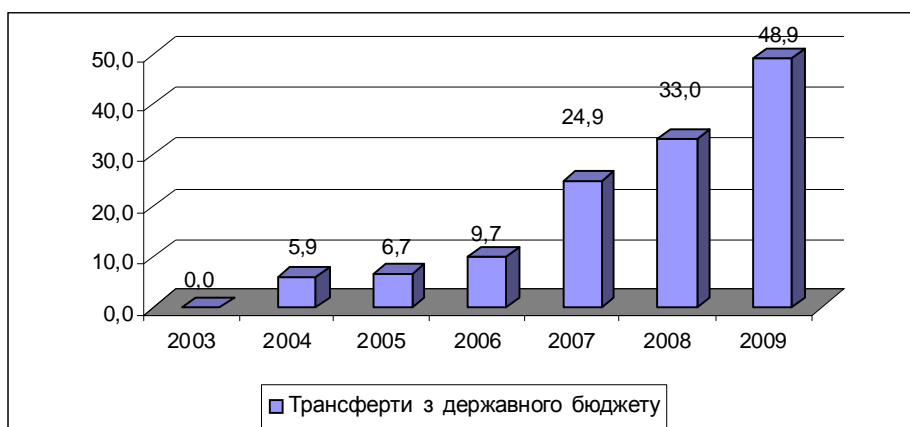


Рис. 2. Трансферти з державного бюджету Пенсійному фонду України [11]

У попередні роки уряд вживав заходів для вирішення проблем фінансового забезпечення виплати пенсій, але вочевидь вони виявились не достатніми, оскільки були не системними та мали переважно характер "латання дірок".

Так, з метою одержання додаткових фінансових ресурсів у 1998 р. було запроваджено "додатковий збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" з: операцій продажу і купівлі іноземної валюти; відчуження автомобілів; нерухомого майна (будинків і квартир); реалізації ювелірних виробів та дорогоцінного каміння; послуг стільникового рухомого зв'язку [10]. Запровадження додаткових зборів відіграло важливу роль у вирішенні проблеми фінансового забезпечення Пенсійного фонду. У 1999 р. було погашено понад 1 млрд грн заборгованості з виплати пенсій минулих років [4, с. 2].

Щодо запровадження додаткових зборів до Пенсійного фонду, то сьогодні є різні точки зору. Зокрема, проведені дослідження Німецькою Консультативною Групою при уряді України доводять, що на сьогодні збір до Пенсійного фонду з купівлі-продажу валюти необхідно скасувати у зв'язку з тим, що він має такі негативні наслідки для української економіки: гальмує надходження іноземних інвестицій в Україну; обмежує імпорт товарів, обмежує ліквідність валютного ринку та шкодить розвитку внутрішнього ринку капіталів [4, с. 3].

Н.В.Якуш висловлює думку, що існування додаткових зборів до Пенсійного фонду не відповідає меті і принципам пенсійного страхування, оскільки об'єктом нарахування страхового внеску має бути фонд оплати праці, а не окремі види господарської діяльності, що є цілком доречним [12, с. 516].

Додаткові збори мають залишитися елементом системи оподаткування і входити до групи загальнодержавних податків.

Демографічні тенденції, зокрема звужене відтворення населення, зумовлюють подальше постаріння населення та зростання навантаження на населення працездатного віку. У цих умовах виникає необхідність активного пошуку резервів збільшення доходів Пенсійного фонду, передусім - за рахунок зростання надходжень страхових внесків. Це можна зробити шляхом: підвищення розміру пенсійного збору; збільшення кількості застрахованих осіб - платників пенсійних внесків; розширення бази для їх нарахування (тобто заробітної плати та інших доходів, з яких сплачується пенсійний збір). Практика побудови пенсійних систем у країнах із ринковою економікою свідчить про те, що формування їх фінансових ресурсів здійснюється не тільки роботодавцями та державою, а й значною мірою за рахунок доходів самих працівників [5].

Існуючий в Україні сумарний розмір пенсійного збору є одним із найвищих у Європі, що пов'язано не лише з високим рівнем старіння населення, а і з національними особливостями зайнятості та соціального захисту. При цьому для роботодавців розмір пенсійного збору (станом на 1 січня 2010 р.) становить 33,2% фонду заробітної плати, для працівників - 2-5%, тобто роботодавці сплачують понад 94% загального обсягу пенсійних внесків. У більшості європейських країн 2/3-3/4 загального розміру внесків обов'язкового пенсійного страхування сплачує роботодавець, решту 1/3-1/4 - працівник. Деякі країни використовують близький до паритетного розподіл (Велика Британія, Польща, Словенія), у Нідерландах працівники сплачують 3/4 загального розміру внесків [9, с. 335].

Отже, мову треба вести не про підвищення розміру пенсійного збору загалом, а про перерозподіл тягаря його сплати для забезпечення пропорційної участі роботодавця та працівника. Збільшення розміру внеску, який сплачують безпосередньо застраховані особи, на наш погляд, посилить зацікавленість працівників у детінізації їх заробітної плати, сприятиме формуванню самозабезпечувальних настанов і стимулюватиме працівників до активнішої участі у пенсійному страхуванні.

Недержавне пенсійне забезпечення - це частина системи накопичувального пенсійного забезпечення, яка ґрунтується на засадах добровільної участі фізичних та юридичних осіб у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання її учасниками додаткових до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат. Основним джерелом формування фінансових ресурсів недержавного пенсійного фонду є страхові внески та інвестиційний дохід. Страхові внески до недержавного пенсійного фонду сплачуються у розмірі та в порядку, визначених пенсійним контрактом, відповідно до умов обраних пенсійних схем і можуть змінюватися [1, с. 282].

За інформацією Держкомстату України [2], станом на 31 грудня 2009 р. у Державному реєстрі фінансових установ міститься інформація про 108 недержавних пенсійних фондів (НПФ), 44 адміністратори, з яких мають ліцензію на здійснення діяльності з адміністрування НПФ 37.

На 31 грудня 2009 р. адміністраторами НПФ було укладено 62475 пенсійних контрактів з 49804 вкладниками, з яких 2312 вкладників, або 4,6% - юридичні особи, на яких припадає 722,7 млн грн пенсійних внесків (95,8% від загального обсягу пенсійних внесків за системою НПЗ), а 47492 вкладники, або 95,4% - фізичні особи. При цьому з кінцем 2008 р. кількість контрактів з юридичними особами зменшилася на 5,8%, а з фізичними особами зросла на 2,3%. На кінець 2009 р. кількість учасників НПФ відповідно до укладених контрактів становила 497066 осіб і протягом року зросла на 14,6 тис. осіб, або на 3%.

Разом з тим слід відзначити, що в результаті поглиблення економічної кризи виникає реальна загроза зменшення сплати пенсійних внесків. Серед вкладників корпоративних НПФ спостерігається тенденція не лише до скорочення темпів, але й обсягів сплати внесків на користь своїх учасників, що спричинено нестабільною економічною ситуацією. В умовах кризи порівняно з іншими фінансовими установами (наприклад страховими компаніями, кредитними спілками або комерційними банками) НПФ виявились більш стабільними, оскільки вони отримують поточні внески, які можуть спрямувати на поточні пенсійні виплати. Однак, як зазначають експерти, вплив кризи на НПФ може проявитись через 2-3 роки, коли зобов'язання щодо пенсійних виплат збільшаться, а інвестиційного доходу виявиться не достатньо для покриття втрат внаслідок кризи.

Резерви фінансової стабілізації пенсійної системи пов'язані із залученням до пенсійного страхування якомога ширших верств населення. Сьогодні більше чверті зайнятого населення не бере участі в пенсійному страхуванні. Це пов'язано передусім зі специфікою способів реалізації економічної активності населення України, адже 4,7 млн зайнятих осіб працюють у неформальному секторі економіки. Це переважно особи, зайняті в особистому селянському господарстві (3,1 млн осіб). Причому 80% зайнятих у неформальному секторі економіки становлять особи працездатного віку.

Іншим, не менш важливим напрямом підвищення рівня участі населення у пенсійному страхуванні є збільшення рівня економічної активності. Крім заходів, спрямованих на підвищення мотивації населення до економічної діяльності загалом, у контексті зміцнення фінансового становища Пенсійного фонду слід розглянути питання щодо перегляду межі пенсійного віку. Усі європейські країни, здійснюючи пенсійну реформу, відразу підвищили пенсійний вік. Сьогодні (на сьомому році пенсійної реформи) Україна повинна була отримати перші результати підвищення пенсійного віку,

проте це питання набрало політичного характеру і залишається об'єктом обговорення.

Підвищення пенсійного віку є важливим політичним питанням і для більшості розвинених країн світу. Наприклад, у кінці січня цього року уряд Іспанії оголосив про схвалення плану щодо поступового підвищення пенсійного віку у країні з 65 до 67 років, починаючи з 2013 р. Німеччина, Данія та Велика Британія також планують поступово збільшувати для своїх громадян пенсійний вік порівняно з чинним на сьогодні пенсійним віком 65 років [7].

Окремим питанням, яке потребує законодавчого врегулювання, є питання участі у пенсійному страхуванні фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності. Згідно з чинним законодавством основою для сплати ними внесків є мінімальна заробітна плата (для тих, хто працює за спрощеними системами оподаткування) або одержаний підприємницький дохід (для тих, хто працює на загальних умовах). Тобто вони мають сплачувати хоча б мінімальний внесок виходячи зі ставки пенсійного збору, встановленої для роботодавців. Однак фактичний середній внесок від громадян-підприємців значно нижчий, особливо від тих, які працюють за спрощеними умовами оподаткування. Внаслідок цього зазначені категорії населення у майбутньому можуть не одержати права на трудову пенсію, а бюджет Пенсійного фонду недоотримує кошти, підприємці ухиляються від обов'язку утримувати наявне покоління пенсіонерів.

Таким чином, проблема сплати пенсійних внесків фізичними особами - суб'єктами підприємницької діяльності - виходить далеко за межі їх особистих інтересів і набуває загальносуспільного значення. Зрозуміло, що це дуже дискусійна тема і болісно сприймається окремими верствами населення. Але не треба об'єднувати пільгові податки з гарантіями соціального захисту, оскільки податкові пільги це те, що держава дає суб'єкту господарювання, а соціальний стандарт це те, що повинна отримати людина незалежно від того, де вона працює, ким вона працює і на яких засадах. Відповідальність людини за своє майбутнє в частині соціальних гарантій повинна все-таки йти в напрямі її участі в соціальному страхуванні [13].

Поступове вирішення актуальної проблеми детінізації економіки шляхом удосконалення законодавства і фінансового контролю, створення нових робочих місць в офіційному секторі економіки з легальними доходами та істотне підвищення цих доходів, впровадження економічних стимулів для легалізації реальної величини заробітної плати (доходу) платників податків і страхових внесків значно розширюватиме базу їх нарахування та збільшить надходження до Пенсійного фонду і сприятиме розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На підставі проведеного дослідження відзначимо, що в Україні існують резерви щодо

збільшення надходжень до системи пенсійного забезпечення. До основних заходів з їх мобілізації належать: перерозподіл навантаження зі сплати пенсійного збору від роботодавця до працівника; розширення участі населення у пенсійному страхуванні шляхом реструктуризації зайнятості та мотивації економічної активності населення; визначення довгострокових пріоритетів розвитку пенсійної системи та забезпечення їх виконання.

Заходи, спрямовані на збільшення бази для нарахування пенсійних внесків, мають передбачати не лише динамічне зростання заробітної плати, а й більш широке охоплення всіх видів доходу від зайнятості (у тому числі від підприємницької діяльності) та мотивацію населення до детінізації усіх доходів.

Реформа пенсійної системи вимагає усвідомлення суспільством та політиками того факту, що пенсійна система не є альтернативою системі соціального захисту, а виконує самостійну функцію.

Перспективними напрямками подальших досліджень щодо збалансування бюджету Пенсійного фонду можуть бути питання ефективного та цільового використання коштів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та системи контролю за витрачанням коштів, перегляду системи призначення пенсій пільговим категоріям громадян.

Список використаних джерел

1. *Бойко М. Д.* Право соціального забезпечення України : навч. посіб. / М. Д. Бойко. - Вид. 4-те, доп. та переробл. - К. : Атіка, 2006. - 400 с.
2. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальний захист та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. - К., 2009. - Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>
3. Закон України про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. - Х. : ПП "ІНВІНІ", 2009. - 208 с.
4. Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти: час скасувати / Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні. - Режим доступу : <http://www.ier.kiev.ua>
5. *Нахалова О. В.* Світова практика / О. В. Нахалова // Вечір. - 2009. - 23 листоп. - Режим доступу : <http://vecher.ob.ua/vcher6128.html>
6. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. / за заг. ред. П. Д. Пилипенка. - К. : Вид-во "Істина", 2007. - 224 с.
7. Підвищення пенсійного віку: що раніше, то краще. - Режим доступу : <http://www/pension.riev.ua/pensref/obgovoren1.html>
8. *Ткаченко Л.* Резерви збільшення доходів пенсійної системи України / Л. Ткаченко // Україна : аспекти праці. - 2009. - № 5. - С. 15-19.
9. *Толуб'як В.* Політика пенсійного забезпечення населення в європейських країнах: досвід для України / В. Толуб'як // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. - Львів, 2009. - Вип. 20. - С. 335-342.
10. Про невідкладні заходи щодо погашення заборгованості з виплати пенсій : Указ Президента України від 31 серп. 1998 р. № 957. - Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/

11. Чому загрузла пенсійна реформа. - Режим доступу : <http://www.zhitomir-online.com/ekonomika/print:page,1/578-chomu-zagruzla-pensijna-reforma.html>

12. Якуша Н. В. Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування / Н. В. Якуша // Форум права. - 2008. - № 2. - С. 513-517. - Режим доступу : <http://www.pbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08jnvdp.pdf>

13. Яценко Н. Пенсійна реформа: що мішає? / Наталія Яценко, Юрій Сколотяний // Дзеркало тижня. - 2010. - № 12 (792). - 27 берез.-2 квіт. - Режим доступу : <http://www.zn.ua/>

В'ячеслав Шарий,

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ

Віталій Таран,

слухач магістратури спеціальності "Державна служба"
Черкаського національного університету
ім. Богдана Хмельницького

Державне управління ризиками у фінансовій сфері виконавчої гілки влади України

У статті досліджено теоретичні і практичні питання функціонування державного управління ризиками у фінансовій сфері виконавчої влади України. Обґрунтовано доцільність впровадження державного управління ризиками в усі сфери діяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: державне управління, ризик, ризик-менеджмент, фінансова сфера управління, виконавча влада, управління ризиками, фінансовий ризик.

The article explores the theoretical and practical issues in the operation of state risk management in finance sphere of the executive power of Ukraine. The expediency of the introduction of state risk management in all areas of executive power was explained.

Key words: state administration, risk, risk-management, financial sphere of management, executive power, management, financial risk, risks.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Фінансова сфера діяльності органів виконавчої влади України за своїм характером охоплює всі галузі економіки держави. Від її ефективного функціонування і швидкості реагування на виклики часу залежить результативність функціонування як державного, так і приватного секторів економіки, а отже, наповнення державного бюджету, регулярне фінансування соціальних виплат. Основною метою здійснення державного управління ризиками у фінансовій сфері виконавчої влади України є оцінка інвестиційних ризиків з метою недопущення зниження прибутковості та мінімізації прямих фінансових втрат.