

УДК 351.83/.84:304

М.В. Кравченко, д-р наук з держ.упр., професор,
Національна академія державного управління при Президентові України, м.Київ, Україна

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Milena Kravchenko, Doctor of Public Administration, Professor
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; Kyiv, Ukraine

ACTUAL ISSUES TO INCREASE THE EFFICIENCY OF THE PENSION SYSTEM

Статтю присвячено аналізу сучасного стану та проблем функціонування вітчизняної пенсійної системи в умовах трансформаційних процесів. Діагностика державної політики у сфері пенсійного забезпечення показує безсистемність та фрагментарність здійснюваних заходів, залежність від політичної ситуації, обмеженість інструментарію проведення кардинальних змін, неврахування об'єктивних чинників проведення реформи. Визначено напрями подальшого реформування, перспективи формування та розвитку сучасної ефективної моделі публічної політики у сфері пенсійного забезпечення з урахуванням існуючих викликів. Визначаючи напрями подальшого реформування, перспективи формування та розвитку сучасної ефективної моделі державної політики у сфері пенсійного забезпечення з урахуванням існуючих викликів, варто наголосити, що ідеальної пенсійної моделі у світі не існує, а більшість цивілізованих країн перейшла на трірівневу систему пенсійного забезпечення. Для України це означає не тільки модернізацію солідарної пенсійної системи, а головним чином запровадження обов'язкової накопичувальної складової, як того вимагає законодавство.

Ключові слова: вітчизняна пенсійна система, пенсійна реформа, ефективна модель публічної політики у сфері пенсійного забезпечення.

The article is devoted to the analysis of the current state and problems of functioning of the national pension system in the conditions of transformation processes. Diagnosis of public policy in the field of pension insurance shows the haphazardness and fragmentation of the measures taken, the dependence on the political situation, the limited tools for carrying out fundamental changes, and the neglect of objective factors for reform. The directions of further reforming, prospects of formation and development of modern effective model of public policy in the field of pension insurance are determined, taking into account the existing challenges. Determining the directions of further reform, the prospects of formation and development of a modern effective model of public policy in the field of pension insurance, taking into account the existing challenges, it should be emphasized that an ideal pension model does not exist in the world, and most civilized countries have switched to a three-tier pension system. For Ukraine, this means not only the modernization of the solidarity pension system, but mainly the introduction of the mandatory cumulative component, as required by law.

Keywords: national pension system, pension reform, effective model of public policy in the sphere of pension provision.

Постановка проблеми. Питання створення та функціонування ефективної системи пенсійного забезпечення обумовлює значну кількість питань, пов'язаних з механізмом її функціонування, управлінням, правовими та фінансово-економічними засадами тощо. Причинами кризи вітчизняної солідарної пенсійної системи є соціально-економічні та демографічні зміни, розбалансоване пенсійне законодавство, дефіцит Пенсійного фонду, викликаний несплатою/частковою сплатою пенсійних внесків, високим рівнем зовнішньої трудової міграції економічно активного населення, "тіньовою" зайнятістю тощо. Функціонування пенсійної системи в умовах трансформаційних процесів негативно позначилося на соціальній справедливості пенсіонерів і зумовило низьку особисту зацікавленість громадян у майбутньому пенсійному забезпеченні. Діагностика державної політики у сфері пенсійного забезпечення показує безсистемність та фрагментарність здійснюваних заходів, залежність від політичної ситуації, обмеженість інструментарію проведення кардинальних змін, неврахування об'єктивних чинників проведення реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми функціонування та реформування пенсійної системи відображені у працях учених - Е.Лібанової, А.Новікова, О.Макарової, Л.Ткаченко, Л.Черенько та ін. Однак теперішній стан вітчизняної пенсійної

системи засвідчує про необхідність детальнішого аналізу й надання конкретних пропозицій щодо вдосконалення наявної системи у найближчій перспективі.

Метою статті є аналіз актуальних питань підвищення ефективності системи пенсійного забезпечення для вироблення шляхів вдосконалення публічної політики у зазначеній сфері.

Виклад основних матеріалу. Нові шляхи реформування та розвитку системи пенсійного забезпечення визначаються орієнтирами соціального розвитку, закладеними у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [1], Щорічному Посланні Президента до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2018 році» [2], Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року [3], Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій" [4] (2017р.) та ін.

У 2018 році відбулися певні позитивні зміни у сфері пенсійного забезпечення [5]. Зупинимося на основних.

Майже вдвічі знизилася питома вага дефіциту коштів Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) в 2018 році – у загальному обсязі видатків ПФУ становила 10,3%, а в 2017 році – 19,2%, у 2016 – 31,3%. В обсязі ВВП дефіцит ПФУ становив у 2018 році – 1,1%, у 2017 – 1,9%, у 2016 – 3,3%. Власні надходження Пенсійного фонду порівняно з попереднім роком зросли на 43,2 млрд грн, або на 27,2%.

Відповідно до чинного законодавства органами ПФУ проведено перерахунки пенсій: пенсіонерам, які продовжують працювати; у зв'язку зі зміною прожиткового мінімуму (01.07.2018, 01.12.2018); військовослужбовцям; встановлено мінімальний розмір пенсії, виходячи з мінімальної заробітної плати. Середній розмір пенсії протягом 2018 року зріс на 166,51 грн (6,7%) – з 2479,15 грн (на 1 січня 2018 року) до 2645,66 грн (на 1 січня 2019 року). Мінімальна пенсія за віком зросла з 1452 грн (на 1 січня 2018 року) до 1497 грн (на 1 січня 2019 року).

Легалізовано 180,5 тис робочих місць, внаслідок чого залучено додатково 189,1 млн грн Єдиного соціального внеску (далі – ЄСВ). Протягом 2018 року чисельність застрахованих осіб збільшилася на 320 тис осіб, на 38,2 тис збільшилася кількість юридичних осіб – платників ЄСВ. Збільшилися надходження ЄСВ на одну застраховану особу в середньому на 22,3% і становили 19 178,21 грн (1 598,18 грн на місяць) проти 15 680,71 грн (1 306,73 грн на місяць) у 2017 році.

Постановами правління Пенсійного фонду України затверджено:

- Порядок проведення перерахунку пенсії без додаткового звернення особи відповідно до частини четвертої статті 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»;

- Порядок проведення у 2018-2019 роках інвентаризації пенсійних справ;

- нову редакцію Положення про Реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

З метою підвищення ефективності роботи Пенсійного фонду України в усіх регіонах України впроваджено централізовану систему призначення і виплати пенсій на базі електронної пенсійної справи, оформлено 418,9 тис електронних пенсійних посвідчень, які водночас є банківською картою. Впроваджено сервіс формування та видачі довідок з Реєстру застрахованих осіб через Веб-портал послуг ПФУ з функцією підтвердження аутентичності довідки через QR-код. Введено в експлуатацію резервний центр обробки даних та атестовано комплексну систему захисту інформації. Поза межами територіальних органів ПФУ (в ОТГ, ЦНАПах) обладнано 1153 робочих місця, щоб максимально наблизити і спростити надання послуг у зазначеній сфері.

Пенсійним фондом України проведено оцінку корупційних ризиків та розроблено Антикорупційну програму Пенсійного фонду України на 2018 рік, погоджену з Національним агентством з питань запобігання корупції. Протягом року забезпечувався контроль за виконанням заходів, визначених Антикорупційною програмою, та щоквартальне оприлюднення його результатів на інформаційній сторінці Веб-порталу Пенсійного фонду України. Здійснювався постійний моніторинг дотримання заборон та обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, контроль за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. В органах ПФУ виявлено та врегульовано 22 випадки конфлікту інтересів, за результатами перевірки своєчасності подання 36,2 тис декларацій направлено до Національного агентства з питань запобігання господарської діяльності. Забезпечено відшкодування 72,9% суми виявлених порушень [5].

Забезпечено постійний контроль за використанням коштів Пенсійного фонду України в організаціях, що здійснюють виплату і доставку пенсій, додержанням порядку та строків виплати коштів. Протягом 2018 року проведено 2,9 тис перевірок щодо своєчасності зарахування, повернення коштів та правильності виплати пенсій та грошової допомоги у банківських установах. Встановлено 59 випадків несвоєчасного зарахування коштів на поточні рахунки одержувачів на загальну суму 30,1 тис грн, 4 випадки несвоєчасного повернення незарахованих коштів на загальну суму 20,9 тис грн та 145 випадків несвоєчасного повернення зарахованих коштів на поточні рахунки після смерті пенсіонерів на суму 692,1 тис грн. За результатами перевірок виплатних об'єктів поштового зв'язку Акціонерного товариства «Укрпошта» встановлено порушень на загальну суму 751,5 тис грн. За допущені порушення до банків та Акціонерного товариства «Укрпошта» застосовано фінансові санкції на загальну суму 194,5 тис грн, 53 посадові особи притягнуто до адміністративної відповідальності на суму 30,2 тис. [5].

Водночас, не зважаючи на певні досягнення, у вітчизняній системі пенсійного забезпечення залишаються численні проблеми. До основних відносимо проблеми детінізації заробітної плати та легалізації зайнятості, заборгованість зі сплати платежів до ПФУ та ЄСВ, недостатньо реформоване законодавство.

Заробітна плата в «конвертах» та нелегальна зайнятість негативно позначаються на нинішньому наповненні ПФУ та майбутньому отриманні пенсій. За даними Державної служби статистики України, кожен четвертий працівник (3,6 млн осіб) працює без оформлення трудових відносин. Найбільше таких працівників у сільському господарстві (42,9%), торгівлі (18,5%), будівництві (15,3%), промисловості (5,7%) та транспорті (4,3%).

Протягом 2018 року загальна заборгованість з платежів до ПФУ зросла на 8,1 млрд грн (38,6%), зокрема, борг із відшкодування пільгових пенсій зріс на 1,7 млрд грн, зі сплати ЄСВ – на 6,5 млрд грн. Загальна заборгованість зі сплати платежів до ПФУ та ЄСВ на 1 січня 2019 року становила 29,1 млрд грн. Основними причинами зростання заборгованості є: несплата зобов'язань щодо сум ЄСВ фізичними особами-підприємцями; відсутність коштів на фінансування заборгованості та поточних зобов'язань державних підприємств з відшкодування сум фактичних витрат на виплату та доставку пільгових пенсій.

Незважаючи на вимоги законодавства, не реалізовані такі заходи:

- Не опрацьовано питання зміни порядку визначення розміру пенсії за віком та запровадження двоскладової формули обчислення пенсії.
- Не прийнято закон щодо порядку отримання сум пенсій, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав у зв'язку з перебуванням на території, тимчасово не контролюваній державною владою України. Такий порядок має бути визначений відповідним законопроектом згідно з вимогами підпункту 4 пункту 9 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03 жовтня 2017р. № 2148–VIII. Незважаючи на те, що визначений вказаним Законом шестимісячний термін сплив, уряд не вніс законопроект на розгляд Верховної Ради України.

- Не подано до Верховної Ради України законопроект щодо запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи [6]. Згідно зазначеного Закону Кабінет Міністрів України до 1 липня 2018 року мав забезпечити створення інституційних компонентів функціонування обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування.

- Не вирішено питання щодо запровадження професійної пенсійної системи. Вона має прийти на заміну морально застарілій системі пенсійного забезпечення осіб, зайнятих на шкідливому, важкому та небезпечному виробництві (зокрема, списки № 1 та № 2) та звільнити солідарну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування від невластивих їй пенсійних виплат, що не обумовлені страховими внесками роботодавців. Іншим важливим її завданням має стати формування в роботодавців ефективних стимулів до суттєвого скорочення кількості робочих місць із важкими та шкідливими умовами праці шляхом досягнення належного рівня захисту від негативних впливів виробничого середовища, запровадження компенсаційних заходів протягом трудової діяльності в особливих умовах тощо.

- Залишається неврегульованою проблема забезпечення права на отримання пенсій громадянами України, які виїхали на постійне проживання до держав, з якими Україна не уклала міжнародний договір щодо пенсійного забезпечення.

Висновки і пропозиції. Визначаючи напрями подальшого реформування, перспективи формування та розвитку сучасної ефективної моделі державної політики у сфері пенсійного забезпечення з урахуванням існуючих викликів, варто наголосити, що ідеальної пенсійної моделі у світі не існує, а більшість цивілізованих країн перейшла на трирівневу систему пенсійного забезпечення. Для України це означає не тільки модернізацію солідарної пенсійної системи, а головним чином запровадження обов'язкової накопичувальної складової, як того вимагає законодавство [6]. Нагадаємо, що добровільна накопичувальна складова (недержавне пенсійне забезпечення) функціонує з 2004 року, хоча й не дуже успішно, що також позначається на недосконалості вітчизняної пенсійної системи.

Для того, щоб запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи стало дієвим інструментом соціального захисту українських громадян, необхідна практична реалізація пенсійної реформи, яка містить соціальні, економічні, демографічні, фінансові та політичні складові. Вирішення зазначеного питання неможливе без комплексного підходу, коли темпи і параметри пенсійної реформи мають бути узгоджені з темпами економічного розвитку держави, реформами рівня життя і доходів населення, податкової реформи, розвитком фондового ринку тощо. Крім інституційної спроможності функціонування пенсійної накопичувальної системи важливими є питання її адміністрування ПФУ, які в існуючих законопроектах недостатньо аргументовані.

На нашу думку, здійснення пенсійної реформи потребує державно-управлінського впливу на інституційну сферу (зміни у законодавстві, створення необхідних інституцій для накопичувальної складової, підготовка відповідних кадрів тощо); фінансово-економічну сферу (нормалізація стану економіки, гарантії інвестування коштів, підвищення заробітної плати, виведення її з «тіні» тощо); соціальну сферу (проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи для різних вікових груп населення щодо прав і обов'язків суб'єктів нової пенсійної системи, підвищення фінансової та правової обізнаності населення у питаннях пенсійного забезпечення, подолання недовіри до недержавного сегмента пенсійної системи тощо).

Для покращення функціонування системи пенсійного забезпечення необхідно вирішити такі актуальні питання.

1. Збільшити чисельність застрахованих осіб та кількості юридичних осіб-платників ЄСВ, тобто знизити детінізацію заробітної плати та здійснити легалізацію зайнятості.

2. Ліквідувати заборгованість зі сплати платежів до ПФУ, в т.ч. боргу зі сплати ЄСВ та відшкодування пільгових пенсій.

3. Удосконалити пенсійне законодавство, а саме:

- прийняти закон щодо порядку отримання сум пенсій, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав у зв'язку з перебуванням на території, тимчасово не контрольованій державною владою України;

- подати законопроекти щодо запровадження обов'язкової накопичувальної системи та професійної пенсійної системи для осіб, зайнятих на шкідливому, важкому та небезпечному виробництві;

- внести зміни до порядку визначення розміру пенсії за віком та запровадження двоскладової формули обчислення пенсії.

4. Продовжити модернізацію роботи ПФУ, основною метою якої є забезпечення європейських стандартів функціонування та надання послуг, зміцнення фінансової стабільності пенсійної системи, підвищення прозорості діяльності ПФУ, оптимізація адміністративних видатків. Зокрема:

- потребує вдосконалення організація пенсійного забезпечення, покращення обслуговування та розгляду звернень громадян;

- актуальними залишаються пролонгація та моніторинг Антикорупційної програми ПФУ, прийнятої в 2018 році, а також проведення внутрішнього аудиту роботи ПФУ, контроль за діяльністю територіальних органів ПФУ з метою покращення системи управління коштами, запобігання фактам незаконного та неефективного їх використання;

- підвищенню ефективності публічного управління у зазначеній сфері сприятиме посилення взаємодії з громадськістю та врахування пропозицій, які надходять від інститутів громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Стратегія реформ-2020 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/31289.html>

2. Аналітична доповідь до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2018 році» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/>

3. Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 р. № 672-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-p>.

4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII

5. Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2018 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2019/03/Zvit_2018_21_03_2019.pdf

6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII визначена дата запровадження - 1 січня 2019р.

References

1. Stratehiia reform-2020 [Elektronnyi resurs] // Rezhym dostupu : <http://www.president.gov.ua/news/31289.html>

2. Analytychna dopovid do shchorichnoho poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnie i zovnishnie stanovyshche Ukrainy u 2018 rotsi» [Elektronnyi resurs] // Rezhym dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/>
3. Stratehiiia modernizatsii ta rozvytku Pensiinoho fondu Ukrainy na period do 2020 roku : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 veresnia 2016 r. № 672-r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-r>.
4. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchennia pensii» vid 3 zhovtnia 2017 roku № 2148-VIII
5. Zvit pro robotu ta vykonannia biudzhetu Pensiinoho fondu Ukrainy u 2018 rotsi [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : // https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2019/03/Zvit_2018_21_03_2019.pdf
6. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchennia pensii» vid 3 zhovtnia 2017 roku № 2148-VIII vyznachena data zaprovadzhennia - 1 sichnia 2019r.