

**УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

БЕЛІНСЬКА Оксана Георгіївна

УДК 336.5.02

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
ВИДАТКАМИ ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

КИЇВ – 2003

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Українській Академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник - кандидат економічних наук, доцент

ЄХАНУРОВ Юрій Іванович,
Голова комітету Верховної Ради України з питань
промислової політики і підприємництва.

Офіційні опоненти : доктор наук з державного управління, професор
ШАМРАЙ Василь Олександрович,
Академія державної податкової служби України,
начальник факультету податкової міліції;

кандидат економічних наук, доцент
НАДТОЧИЙ Борис Овсійович,
експерт Агенства міжнародного
розвитку США ПАДКО, консультант комітету
в справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів
Верховної Ради України.

Провідна установа - Інститут економіки НАН України, м. Київ.

Захист відбудеться **“18” вересня 2003 р.** о **14.00** годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.01 в Українській Академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, м. Київ-57, вул. Єжена Потьє, 20.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Української Академії державного управління при Президентові України за адресою: 03057, м. Київ-57, вул. Єжена Потьє, 20.

Автореферат розіслано **“18” серпня 2003 р.**

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.К. Майборода

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Соціально-економічні реформи, що проводяться в Україні, зумовили радикальні зміни в житті суспільства. Одночасно відбуваються кардинальні зміни і в його соціальній структурі. У більшості населення формуються принципово нові ціннісні орієнтири, змінюється комплекс соціальних умов життя людей.

Необхідність докорінних змін у забезпеченні якісних характеристик життя людей є зараз чи не найголовнішим питанням, що стоїть на порядку денному як перед державною владою, так і перед нацією загалом. Пенсійне забезпечення – одна з найважливіших сфер соціальної політики держави.

На сьогодні в Україні назріла необхідність проведення масштабної пенсійної реформи, яка має базуватися на положеннях чинної Конституції України.

У зв'язку з цим потребують подальшого поглиблення і доповнення теоретичні та методичні положення, пов'язані з реформуванням пенсійного забезпечення і вдосконаленням системи державного управління видатками Пенсійного фонду України.

Ці проблеми знайшли своє відображення у працях зарубіжних вчених Р. Вона, М. Вінера, Л. Якобсона, Д. Лідемана, М. Рутковського.

Українськими вченими, законодавцями і практиками розробляються заходи, спрямовані на створення нової системи управління видатками пенсійного забезпечення та пом'якшення негативних наслідків зниження рівня життя пенсіонерів, компенсацію втрат найменш забезпечених верств населення.

Значний внесок у дослідження цих проблем зробили Ю. Єхануров, І. Розпутенко, О. Гаряча, Е. Лібанова, Б. Зайчук, Б. Надточій, В. Шамрай, В. Скуратівський, О. Романюк, С. Тютюнникова, В. Яценко, О. Палій, М. Шаповал, С. Калініна, О. Скучинський, В. Новіков.

Аналіз ефективності управління видатками Пенсійного фонду України виконується експертами проекту Planning and Development Collaborative (ПАДКО Агентства США) з міжнародного розвитку. Прогноз основних макроекономічних показників готується експертами групи "Квартальні передбачення" Міжнародного центру перспективних досліджень.

Важливість та необхідність поглиблення методичних основ управління і послідовного формування нової системи пенсійного забезпечення, визначення місця Пенсійного фонду України та його взаємозв'язку з іншими ланками пенсійної системи, а також розробка і впровадження у практику нових підходів до управління видатками Пенсійного фонду України зумовили вибір теми, напрямки, мету й завдання дослідження, сформувавши структуру роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Автор брала участь у підготовці й проведенні досліджень кафедри економічної політики Української Академії державного управління при Президенті України за темою "Механізми регулювання ринкової економіки" (номер державної реєстрації ДР ОК 0101 У 003345), що розробляється згідно з комплексним науковим проектом Української Академії державного управління при Президенті України "Державне управління та місцеве самоврядування" (номер державної реєстрації ДР ОК 0101 У 002829).

Внесок автора у виконання цієї науково-дослідної теми полягав в опрацюванні механізму управління видатками Пенсійного фонду України в контексті впровадження пенсійної реформи в Україні.

Мета і завдання дослідження. *Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування заходів щодо формування механізму ефективного державного управління видатками Пенсійного фонду України. У дисертаційній роботі відповідно до основної мети поставлено такий комплекс завдань:*

- дослідити джерела усіх надходжень та раціональність статей видатків Пенсійного фонду України;
- трансформувати фінансову звітність, складену за касовим методом, у звітність за накопичувальним методом обліку;
- обчислити внески, що не надходять до Пенсійного фонду;
- розробити схему управління Пенсійним фондом у контексті проведення адміністративної реформи;
- проаналізувати фінансову діяльність Пенсійного фонду України;
- на основі виконаного аналізу зробити прогноз розвитку пенсійної системи України;
- визначити базові характеристики механізму реформування пенсійної системи України.

Об'єктом дослідження є діяльність Пенсійного фонду України в умовах проведення пенсійної реформи в частині управління видатками.

Предметом дослідження є механізм управління видатками Пенсійного фонду України.

Гіпотеза дослідження базується на припущенні, що впровадження запропонованих заходів щодо формування механізму управління видатками Пенсійного фонду дасть можливість більш ефективно використовувати кошти пенсійного забезпечення. Це в свою чергу вплине на соціальний захист населення країни.

Методи дослідження. У роботі використовувалася система загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, таких як системний та історичний підходи, методи аналізу й синтезу (індукція, дедукція, аналогія, порівняння, класифікація, абстрагування).

На основі методу аналізу здійснено фінансовий аналіз діяльності Пенсійного фонду України. За допомогою синтезу був зроблений прогноз розвитку пенсійної системи країни.

Методи індукції та дедукції дозволили проаналізувати послідовність та доцільність проведення пенсійної реформи в Україні.

Історичний метод, порівняння, аналогія і абстрагування застосовані окремо або в комплексі в процесі визначення предмета дослідження, а також в процесі удосконалення механізму управління видатками Пенсійного фонду України та його співвідношення із впровадженням пенсійної реформи в країні. Для формулювання висновків, рекомендацій і визначення шляхів подальшого вдосконалення механізму управління видатками пенсійного фонду України застосовувались прогностичні методи (моделювання, узагальнення незалежних характеристик).

Достовірність отриманих результатів досягалась завдяки використанню методів наукової ідентифікації й зіставно-порівняльного аналізу літературних джерел.

Наукова новизна одержаних результатів визначається внеском автора у вирішення важливого наукового завдання в галузі державного управління - удосконалення механізму управління видатками Пенсійного фонду України в контексті впровадження пенсійної реформи в країні.

⇔ На основі аналізу та узагальнення теоретичних положень сучасної економічної науки щодо функцій і ролі держави в соціально-ринковій економіці обґрунтовується необхідність запровадження трирівневої пенсійної системи в Україні.

⇔ Фінансова звітність Пенсійного фонду України *вперше* була перетворена за накопичувальним методом обліку для того, щоб отримати більш реалістичне уявлення про його фінансовий стан.

⇔ *Вперше* розроблено схему (див. рис. 1) управління Пенсійним фондом та його видатками у контексті проведення адміністративної реформи.

⇔ *Удосконалена* методика здійснення фінансового аналізу діяльності Пенсійного фонду України, згідно з якою необхідно:

- визначити джерела всіх надходжень і витрат Пенсійного фонду;
- трансформувати фінансову звітність, складену за готівковим методом, у звітність, що відображає результати за методом накопичення (метод накопичення полягає в оцінці сум внесків, які мали бути отримані, і сум пенсій, які мали бути сплачені, на відміну від обліку фактично отриманих сум);
- належним чином визначити і списати внески до Пенсійного фонду, які він не зможе отримати (наприклад, через банкрутство та фінансові проблеми підприємств);
- окремо визначити втрати Пенсійного фонду, які виникають через: (1) виплати за дорученням Державного бюджету, місцевих органів самоврядування, соціальних фондів; (2) використання його як платіжного агента для виплат пільгових пенсій працівникам підприємств деяких секторів економіки; (3) використання його доходів, отриманих від податку на фонд заробітної плати, на фінансування соціальних програм;
- зробити аналіз обсягу адміністративних витрат;
- проаналізувати інші джерела прибутків і збитків Пенсійного фонду.

⇔ При виконанні аналізу діючої і запропонованої пенсійних систем України *набуло подальшого розвитку* використання моделі PROST для прогнозування розвитку пенсійної системи.

⇔ Запропоновано таку послідовність проведення пенсійної реформи:

- Створення комп'ютерних систем, баз даних і адміністративних механізмів, необхідних для підвищення ефективності та дієвості солідарної системи.
- Побудова фінансової моделі для обчислення точних оцінок і управління збиранням внесків та виплатою пенсій у солідарній системі.

- Реформування солідарної системи для забезпечення її актуарного балансу і створення надлишку коштів для фінансування накопичувальної системи.
- Вдосконалення адміністративних процедур у солідарній системі.
- Розробка законодавчо-нормативної бази накопичувальної системи пенсійного забезпечення.

Практичне значення одержаних результатів обумовлене тим, що дисертаційна робота, по-перше, має справляти разом з іншими науковими розробками цього спрямування позитивний вплив на формування громадської думки щодо необхідності удосконалення механізму управління видатками Пенсійного фонду України. По-друге, висновки і рекомендації можуть використовуватись у практичній діяльності регіональних управлінь Пенсійного фонду України.

Крім того, з практичного і теоретичного погляду, отримані результати дослідження будуть корисними:

- а) у науково-дослідницькій галузі – матеріали дисертаційної роботи можуть бути використані для подальших наукових розробок у таких суспільних галузях, як теорія державного управління, економіка, фінанси;
- б) у сфері правотворчості – висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть стати методологічною і теоретичною основою розробки законодавчих та інших юридичних актів, спрямованих на вирішення і вдосконалення актуальних питань у сфері пенсійного забезпечення.

Основні положення дисертації були впроваджені у практику в ході проведення круглого столу “Мале підприємництво і соціальне страхування в Україні” 21 березня 2003 р. у Комітеті промислової політики і підприємництва Верховної Ради України (довідка № 06-11/12-186 від 23 квітня 2003 р.). Результати дисертаційного дослідження та висновки щодо удосконалення механізму управління видатками Пенсійного фонду України впроваджені в навчальних курсах Української Академії державного управління при Президентові України: “Макроекономічна політика”, “Державне регулювання макроекономічними процесами”, “Державні фінанси і бюджетний процес”, “Економічний аналіз державної політики”. Під час роботи в обласному управлінні Пенсійного фонду України в Чернівецькій області напрацьовано практичний досвід управління видатками пенсійної системи.

Апробація результатів дисертаційної роботи. Основні положення і висновки, зроблені автором дисертаційного дослідження, були покладені в основу доповідей дисертанта на міжнародних конференціях Української Академії державного управління при Президентові України (м. Київ, 2001 та 2003 рр.).

Публікації. За результатами дослідження за темою дисертаційної роботи опубліковано 6 одноосібних праць, 4 з них - у фахових виданнях загальним обсягом 1,5 друкованих аркуша.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Обсяг основного змісту дисертації становить 162 сторінки, а загальний - 196 сторінок. Робота вміщує 4 таблиці, 4 рисунки, 7 графіків, список використаних джерел із 183 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність, визначено об’єкт, предмет, мету, завдання і гіпотезу дослідження, розкрито наукову новизну, практичне значення, апробовано та впроваджено результати дослідження, подано характеристику дисертації в рекомендованій ВАК послідовності.

У вступі також наголошується на тому, що соціально-економічні реформи, які проводяться в Україні, зумовили радикальні зміни в житті суспільства. Відбулись кардинальні зміни і в соціальній структурі суспільства. У більшості населення формуються принципово нові ціннісні орієнтири, змінюється комплекс соціальних умов життя населення.

В існуючому пенсійному забезпеченні принцип страхування реалізується не повною мірою і, по суті, має адміністративно-розподільчий характер та не забезпечує залежності розміру пенсій від розміру сплачених внесків. За рахунок страхових внесків здійснюються окремі види виплат,

які не пов'язані з трудовим вкладом, не залежать від участі у фінансуванні пенсійного забезпечення і сприяють утвердженню утриманських настроїв.

Не забезпечується взаємозв'язок між трудовою діяльністю працівника і розміром його пенсії, а також відсутня зацікавленість працівника у формуванні пенсійного бюджету.

Пенсійну політику слід розглядати у розрізі тих політичних і соціально-економічних тенденцій, які набувають розвитку в суспільстві.

У першому розділі – *“Теоретичні засади та організаційно-економічний механізм пенсійного забезпечення”* - розкрито механізм управління Пенсійним фондом України, механізм управління його фінансами, а також зміст пенсійної реформи в Україні та механізм її впровадження.

Турбота про людей похилого віку стає все більш важливою складовою державної політики з огляду на зростання тривалості життя та збільшення частки пенсіонерів у загальній кількості населення.

Нинішня ставка пенсійних внесків є більш ніж достатньою для підтримки коефіцієнта заміщення на рівні 38%. За міжнародними стандартами такий рівень загалом є прийнятним. Однак два факти викликають при цьому занепокоєння. По-перше, оскільки рівень заробітної плати в Україні досить низький, коефіцієнт заміщення 38% є недостатнім для того, аби захистити середньостатистичного пенсіонера від бідності. По-друге, оскільки існує обмеження на максимальний розмір пенсії, то рівень пенсії слабо пов'язаний з попередньою заробітною

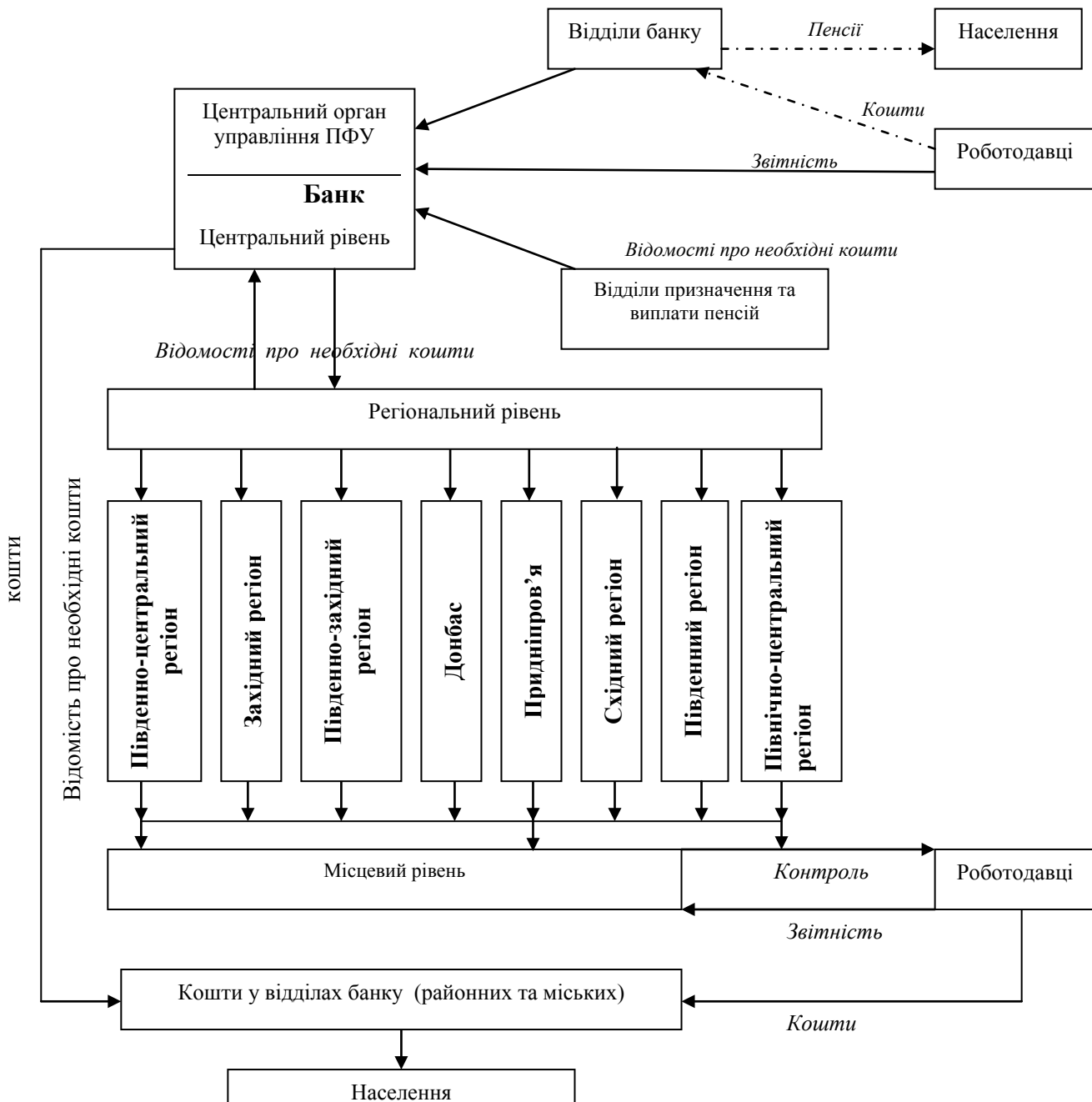


Рис.1. Структура управління пенсійного фонду України та рух фінансових потоків пенсійної системи

пенсію працював на низькооплачуваній роботі, отримують пенсію, що становить 70% їхньої попередньої заробітної плати, а ті, хто до виходу на пенсію мав вищі заробітки, отримують значно нижчі пенсії.

Із зростанням реальної заробітної плати кількість людей, що будуть незадоволені рівнем своєї пенсії, зростатиме.

При побудові пенсійної системи необхідно враховувати, що її основна мета полягає в забезпеченні виконання двох різних функцій.

Перша - гарантування мінімального рівня життя всім особам похилого віку, що мають необхідний трудовий стаж (це функція пенсійної системи, яка існує сьогодні в Україні).

Друга – забезпечення надійних умов для того, аби працююче населення могло робити заощадження на старість. Ця друга функція пенсійної системи поки що відсутня в Україні, але її розвиток передбачений у державній програмі реформування пенсійної системи та є об'єктом широкого обговорення.

У світі не існує пенсійної системи, яка б дозволяла повністю вирішити всі проблеми. В більшості країн діє так звана трирівнева пенсійна система, яка складається з солідарної системи, що забезпечує захист людей похилого віку від бідності, системи обов'язкового накопичення, яка гарантує, що працююче населення отримає після досягнення пенсійного віку додаткове пенсійне забезпечення, та системи добровільного накопичення для тих людей, які хочуть забезпечити собі вищі доходи у старості й здатні сплачувати більші відрахування протягом періоду трудової діяльності. Більшість країн Центральної та Східної Європи запровадили у себе один із варіантів трирівневої пенсійної системи. Саме така модель пенсійної системи знайшла своє відображення у Програмі реформування пенсійної системи, що була розроблена урядом і виголошена Президентом України у квітні 1998 року.

Пенсійна реформа, хоч би якою була її структура, вимагає систематизованого підходу до її розробки і впровадження. Проведення дійової пенсійної реформи неможливе за відсутності належної інституційної бази.

Метою пенсійної системи є забезпечення найбільшого можливого інвестиційного доходу її учасникам для забезпечення максимально можливого розміру пенсій бенефіціаріям. Невиправдане форсування пенсійної реформи завдасть більше шкоди, ніж користі. Тому такими важливими є систематизація і планування в проведенні пенсійної реформи.

Першочерговими завданнями пенсійної реформи в Україні є:

- встановлення прямої залежності розмірів виплат від тривалості трудового (страхового) стажу роботи та розміру заробітної плати, з якої сплачуються страхові внески;
- сприяння продовженню працездатного віку з метою зменшення демографічного навантаження на фінансову основу пенсійного забезпечення;
- сприяння легалізації доходів і скороченню неформальної зайнятості населення;
- перегляд чинного законодавства та впорядкування надання пільг окремим категоріям громадян у пенсійному забезпеченні;
- запровадження добровільного недержавного пенсійного страхування як додаткового пенсійного забезпечення;
- вдосконалення організаційної структури Пенсійного фонду України з метою зменшення адміністративних витрат, пов'язаних із виплатою та доставкою пенсій.

Після впровадження пенсійної реформи можливе виникнення таких серйозних проблем, як:

- ліцензування корумпованих або фінансово нестабільних пенсійних фондів;
- погіршення фінансової дисципліни платників пенсійних внесків;
- невпорядкований розподіл пенсійних коштів між солідарною і накопичувальною системами;
- неспроможність належним чином персоніфікувати внески до накопичувальної системи;
- відсутність механізмів запобігання зловживанням в управлінні пенсійними активами;
- різке зростання дефіциту коштів у пенсійній системі та державному бюджеті.

У другому розділі – *“Аналіз управління видатками Пенсійного фонду України”* - зроблено аналіз минулого і поточного фінансового стану Пенсійного фонду за допомогою моделі Pension Reform Options Simulation Toolkit (PROST).

Модель PROST була створена Світовим банком. Насамперед вона призначена для проведення аналізу стану пенсійної системи і пропозицій щодо її реформування. В моделі використовуються вхідні електронні таблиці із заданими параметрами, а також формула обчислення сум пенсійних виплат і схема їх нарахування. Світовий банк використовував модель PROST для здійснення аналітичних досліджень з питань пенсійного забезпечення в багатьох країнах світу, результати яких часто брались за основу при розробленні проектів технічної допомоги у проведенні пенсійних реформ.

Грунтовне опрацювання фінансової звітності за весь період існування Пенсійного фонду виявляє низку проблем. На перший погляд може здатися, що їх взагалі не існує. Доходи і видатки щороку перебувають у стані рівноваги, а на початку й під кінець року утворюється невеликий резерв коштів, що має тенденцію до зростання. Однак, якщо ці дані відповідають дійсності, незрозумілими є причини збільшення заборгованості зі сплати внесків до Пенсійного фонду України. Причини цього слід шукати в системі обліку, яка використовується фондом, адже вона істотно відрізняється від системи обліку, прийнятої в західних країнах.

Фінансова звітність, яку надає Пенсійний фонд, складається за “готівковим” методом і створює хибне уявлення про його справжній фінансовий стан. У зв’язку з тим, що справжній фінансовий стан Пенсійного фонду відрізняється від офіційного звітного, він змушений застосовувати процедури обліку, які законодавчо заборонені в більшості країн і суттєво ускладнюють становище пенсіонерів. Пенсійний фонд проводить секвестр пенсійних виплат, щоб досягти рівноваги, коли його доходів не вистачає для виконання зобов’язань з виплати пенсій. Він також зазнає збитків від здійснення виплат, відповідальність за які несуть Державний та місцеві бюджети тому що витрати, пов’язані з цим, не відшкодовуються.

Управління Пенсійним фондом не здійснюється в межах єдиної національної системи, а навпаки – за допомогою кількох регіональних систем. У кожній області або підпорядкованому регіоні внески, які сплачуються на місці, використовуються для виплати пенсій особам, що проживають саме в цьому регіоні. Така система не забезпечує жодних стимулів для поліпшення сплати внесків до регіональних відділень Пенсійного фонду, в яких суми надходжень внесків перевищують потреби на виплату пенсій. Наслідком такої політики є різне ставлення до різних груп пенсіонерів залежно від демографії регіону, в якому вони проживають.

Пенсійний фонд також завдає собі шкоди, застосовуючи регіональну систему управління замість загальнонаціональної. Це породжує непотрібне дублювання функцій, підвищує імовірність виникнення помилок. Внески і пенсії в натуральному виразі також підвищують адміністративні видатки й ускладнюють облік. Адже Пенсійний фонд є фінансовою установою, а не торговельною організацією.

Попри всі ці негаразди, прогноз на майбутнє є значно кращим:

- протягом наступних 7 років кількість осіб, що виходять на пенсію, буде істотно нижчою;
- персоніфікація має спонукати працевлаштування офіційного сектора економіки здійснювати відрахування в Пенсійний фонд з усього оподаткованого фонду заробітної плати. Також вона покликана зменшити випадки зловживань і помилок при нарахуванні пенсій;
- з часом за програми соціального захисту знову відповідатиме Державний бюджет;
- пенсійна система має стимулювати відсунення терміну виходу, а не заохочувати ранній вихід на пенсію, і встановити належний зв’язок між внесками і пенсіями.

Пенсійний фонд і державна пенсійна система можуть і повинні залишатися важливими складовими загальнонаціональної пенсійної програми.

Щоб дістати правильне уявлення про фінансовий стан Пенсійного фонду, його фінансову звітність слід вести за накопичувальним методом обліку. Для цього необхідно, аби:

- пенсійні виплати відображали суму, яка повинна бути сплачена кожного року, а не суму, яка була фактично сплачена;
- внески мають відображати суму, яка повинна бути стягнена кожного року, а не суму, яка фактично надійшла;

- до сум внесків не повинні включатися суми заборгованості, що є безнадійною.

Започаткована з 2001 р. позитивна динаміка в економіці, прийняття Верховною Радою України ініційованих Президентом України заходів щодо запровадження додаткових зборів на виплату пенсій, послідовні кроки щодо збільшення власних надходжень коштів до Пенсійного фонду України обумовили певні зрушення у сфері пенсійного забезпечення. Доходи Пенсійного фонду в 2002 р. в порівнянні з 2001 р. зросли на 3,4 млрд. гривень, що дало можливість протягом 2002 р. збільшити в середньому на 13,8% розмір трудових пенсій і забезпечити їх безперебійну плату.

Згідно з виконаним аналізом було з'ясовано, що Пенсійний фонд мав би великий надлишок за умови фактичного стягнення всіх належних до сплати і не сплачених внесків. Якби так сталось, то можна було б зменшити ставки відрахувань з фонду заробітної плати і вчасно здійснювати пенсійні виплати. Так мало бути, незважаючи на те, що Пенсійний фонд фінансує виплати, за які він не повинен нести відповідальність, навіть якщо він не отримує повне відшкодування і за інші платежі.

Пенсійний фонду України у 2001 р. продовжує складати свою фінансову звітність за касовим методом обліку. Зроблений аналіз дає підстави для висновку, що фінансову звітність слід складати відповідно до стандартів бухгалтерського обліку, прийнятих в Україні. Вони у багатьох аспектах відповідають Міжнародним стандартам бухгалтерського обліку, які вимагають подання звітності за методом нарахування.

Упродовж 2001 р. Пенсійний фонд України мав прибуток внаслідок більш ніж 30-відсоткового зростання величини номінальної заробітної плати. Темпи зростання реальної заробітної плати, порівняно з 2000 р., становили приблизно 20%. Природно, що такі високі темпи зростання заробітної плати є причиною значного збільшення надходжень від сплати внесків. Однак збільшення фонду оплати праці і, відповідно, обсягу надходжень виявилось значно меншим від очікуваного.

Обсяг заборгованості зі сплати внесків до Пенсійного фонду України у 2001 р. істотно зменшився завдяки списанню приблизно одного мільярда гривень безнадійних боргів. Відповідно до обліку за методом нарахування це спричинило істотне зменшення доходів Пенсійного фонду України у 2001 році. При цьому у звітному році відбулось дуже велике збільшення видатків на адміністративне управління, доставку пенсій та інших видатків.

Як за касовим методом, так і за методом нарахування Пенсійний фонд України мав невеликий прибуток у 2001 році. Але залишається відкритим питання про те, чи залишиться такою ситуація і надалі. Головним чином це залежатиме від темпів зростання реальної заробітної плати і розмірів будь-якого подальшого підвищення пенсій.

Усі фінансові результати діяльності Пенсійного фонду України мають відображатись у звітності за методом нарахування. Форми 1-ПФ, 2-ПФ і 4-ПФ потрібно складати послідовно, і вони повинні узгоджуватись одна з одною.

Зміст річної фінансової звітності Пенсійного фонду України повинен бути всебічним, а також доступним широкому загалу користувачів.

У фінансовій звітності повинні бути вміщені коментар і аналіз, зміст яких є достатнім для розуміння користувачем результатів діяльності Пенсійного фонду. Це має зробити пенсійну систему України повністю прозорою. Поки що доводиться витратити багато часу для того, щоб зрозуміти зміст фінансової звітності Пенсійного фонду.

Щороку за результатами функціонування пенсійної системи потрібно оприлюднювати актуарний звіт. Він може бути складовою частиною фінансової звітності або виступати у вигляді окремого звіту. Також щорічно має публікуватися статистичний бюлетень.

Для запобігання надмірному зростанню витрат на виплату пенсій і заохочення до сплати внесків у відповідному обсязі необхідно встановити обмеження на розмір заробітної плати (в розмірі трьох середніх заробітних плат по Україні), на який нараховується внесок.

Таке обмеження заробітної плати сприятиме:

- скороченню стимулів для ухилення від сплати внесків. Високооплачувані працівники не мають бажання сплачувати необмежені суми внесків до Пенсійного фонду, оскільки вони знають, що не отримають пропорційних високих пенсій під час виходу на пенсію. В США і багатьох західних країнах застосовується обмеження на суму доходу, на яку нараховуються пенсійні внески. Розмір обмеження становить, як правило, від 150% до 250% середньої заробітної плати;

- збалансованості взаємозв'язку між розмірами пенсій і внесків. Більшість солідарних систем забезпечують виплату вищих пенсій низькооплачуваним працівникам порівняно з високооплачуваними. Отже, додаткові суми внесків, що перераховуються високооплачуваними працівниками, часто не дають можливості отримувати відповідно збільшені пенсійні виплати. Це також стимулює ухилення від сплати внесків;

- створенню більш справедливих умов у пенсійній системі. Більшість солідарних систем намагається запобігти сплаті непропорційного розміру пенсії людям з високими доходами. Справедливий розподіл пенсій серед населення може допомогти запровадити обмеження як на внески, так і на пенсії. А обмеження лише розміру внесків матиме зворотний ефект.

Чинна пенсійна система забезпечує рівні виплати майже кожному пенсіонерів. Якщо система спирається на податок з фонду заробітної плати, тоді розмір пенсій має бути пов'язаний з розміром сплаченого податку. Суми пенсій повинні відрізнятися відповідно до заробітку і трудового стажу. Отже, нинішня система не життєздатна, якщо вона заохочує високооплачуваних працівників уникати сплати внесків. Альтернативним рішенням могло б стати забезпечення єдиного розміру пенсій для кожного пенсіонера, а при цьому фінансування має здійснюватися за рахунок загальних надходжень, а не на основі податку на фонд заробітної плати.

Стимули для добровільного дотримання фінансової дисципліни потребують удосконалення. Найкращим видом дотримання встановлених правил є їх добровільне дотримання. Кожне положення пенсійного законодавства має бути переглянуте з урахуванням того якому виду поведінки воно сприяє. У нинішньому пенсійному законодавстві більшість положень заохочують до ухилення від сплати внесків, тому що дають можливість отримувати майже повні пенсійні виплати, не сплачуючи внесків. Кожне положення слід переробити, щоб пенсійні виплати були пов'язані з внесками, що, в свою чергу, має заохочувати працівників до добровільного дотримання законодавства.

У третьому розділі - *“Удосконалення управління видатками Пенсійного фонду України”* зроблено прогноз управління видатками пенсійної системи, розглянуто міжнародний досвід такого управління. Запропоновані шляхи вдосконалення управління видатками Пенсійного фонду України. Зокрема зазначено, що нинішня пенсійна система виглядає фінансово стійкою, але не забезпечує надання відповідних пенсій. Необхідно провести значно більше аналітичних досліджень, але вже сьогодні можна визначити деякі базові характеристики, яким повинна відповідати реформована пенсійна система:

- чисельність пенсіонерів має бути меншою, але вони повинні отримувати більші пенсії;
- пенсійні виплати сьогоднішнім пенсіонерам мають підвищуватися повільно;
- поступово повинні зменшуватися ставки внесків до солідарної системи;
- слід запроваджувати належним чином керовану добровільну накопичувальну систему з тим, щоб дати високооплачуваним громадянам можливість зберегти додаткові гроші на пенсію;
- перерозподіл допустимого рівня пенсійних виплат має здійснюватися більш справедливо;
- слід удосконалювати стимули для добровільного дотримання фінансової дисципліни;
- непенсійні виплати слід вилучити з пенсійної системи;

- необхідно ліквідувати дефіцит коштів у Пенсійному фонді шляхом розмежування джерел фінансування.

На початку перехідного періоду (1990-1994) всі країни Східної Європи мали відреагувати на тиск, спричинений скороченням бази внесків та зростанням чисельності пенсіонерів. Обидва чинники стали наслідком зниження економічної активності. У багатьох країнах загострення проблеми несплати внесків ще більше ускладнило фіскальні та політичні проблеми. Ці економічні потрясіння були настільки глибокими, що всім країнам довелося вносити певні зміни до нормативно-правової бази, на яку спиралася існуюча солідарна система, причому тягар цих змін часто перекидався на плечі самих пенсіонерів і літніх працівників. Загалом, чим кращим був економічний стан країни на початку перехідного періоду, тим більш захищеними від змін були пенсіонери.

Розглядаючи можливі шляхи реформування своїх пенсійних систем з урахуванням очікуваного погіршення коефіцієнтів залежності, країни Східної Європи мали заново продумати взаємодію між пенсійним забезпеченням, фіскальною політикою та економічним розвитком, а також соціальні цілі.

Для деяких із них це означало прийняття “багаторівневої моделі”. В межах цих реформ частина обов’язкового внеску до пенсійної системи передається приватним установам. Вони відкривають для кожного працівника персональний рахунок обліку внесків (схема з визначеними внесками), цю систему часто називають “другим рівнем”. Таким чином, остаточний пенсійний портфель особи складатиметься з виплати від зменшеної державної пенсійної схеми (яка фінансується повністю чи здебільшого на засадах солідарності поколінь), тобто “першого рівня”, і виплати від другого рівня за рахунок накопичених коштів.

Прийняття цієї моделі обумовлюється низкою політичних висновків:

- персональні рахунки втілюють бажані стимули до трудової діяльності та дотримання платіжної дисципліни;
- за належних фіскальних умов фондова схема може сприяти зростанню заощаджень та інвестицій у країні;
- фондові рахунки можуть створити кращі умови для роботи установ, що діють на ринку капіталу, і поліпшити ефективність розподілу капіталу, а отже, прискорити темпи економічного розвитку країни;
- прибутки на капітал та трудові доходи є мінливими, тому багаторівневі пенсійні системи дозволяють людям диверсифікувати ризики періоду трудової діяльності;
- фондовий компонент багаторівневої пенсійної системи дозволяє країнам, особливо невеликим, розподілити колективні пенсійні ризики на більшу економічну базу.

Конкретна побудова другого рівня пенсійної системи у кожній країні залежатиме від того, які з наведених цілей є важливішими для даної країни.

У ході реформ у чотирьох країнах Центральної та Східної Європи вже запроваджено другі рівні пенсійного забезпечення. В Угорщині відповідне законодавство прийняли у 1997 р. і ввели в дію у 1998 р. В результаті, до 1999 р. 2,1 млн. працівників, які були здебільшого у віці до 40 років і склали половину чисельності робочої сили, направили частину своїх пенсійних внесків (6% фонду заробітної плати) приватним компаніям з управління пенсійними фондами. Охоплення працівників, які вперше вступають на ринок праці, є обов’язковим.

У 1999 р. в Польщі працівникам віком від 30 до 50 років надали можливість добровільно прийняти рішення про направлення п’ятої частини своїх загальних пенсійних внесків (7,2% фонду заробітної плати) новоліцензованим пенсійним фондам та компаніям, які ними управляють. Працівники віком до 30 років автоматично приєднувалися до нової схеми. На сьогодні новою багаторівневою пенсійною системою у Польщі охоплено понад 8 млн. осіб. У Латвії у 2000 р. було запроваджено схему другого рівня з відносно меншим обсягом відрахувань - 2% фонду заробітної плати.

Для запровадження багаторівневих систем з обов'язковим фондовим компонентом необхідно розв'язати комплексні завдання, які, до речі, передбачають створення певних мінімально достатніх умов, а саме розвиненість фінансового ринку та наявність установ, здатних виконувати функції адміністративного управління і нагляду. Крім того, необхідно, щоб країна мала фіскально здійснену стратегію вирішення проблеми переходу від фінансування виключно солідарної системи до направлення частини надходжень фондовому компоненту (його називають "витрати перехідного періоду"). Протягом перехідного періоду система соціального забезпечення, як правило, зазнає втрат, до яких деякі країни законодавчо не готові. До того ж існують практичні межі позикового фінансування будь-якого переходу, поза якими майбутній економічний вигравш може й не компенсувати втрат.

ВИСНОВКИ

Дослідження управління видатками Пенсійного фонду України дають підстави для таких висновків і пропозицій:

- в ході проведення дисертаційного дослідження було здійснено аналіз джерел усіх надходжень та раціональність статей видатків Пенсійного фонду України. Пенсійний фонд не повинен здійснювати платежі за дорученням держави, органів місцевого самоврядування, Фонду сприяння зайнятості населення і Фонду Чорнобиля, а також підприємств певних секторів економіки за рахунок власних коштів. Вважається, що Пенсійному фонду повинні відшкодувати такі витрати, але часто цього не відбувається;
- щоб реалістично відобразити фінансовий стан Пенсійного фонду, його фінансова звітність за 2001 р. була трансформована за накопичувальним методом обліку. Як за касовим методом, так і за методом нарахування ПФУ мав невеликий прибуток у 2001 році. Але залишається відкритим питання про те, чи залишиться такою ситуація і надалі. Головним чином це буде залежати від темпів зростання реальної заробітної плати і розмірів будь-яких подальших підвищень розмірів пенсій;
- у 2001 р. були отримані збитки в сумі 1010970 тис. грн. внаслідок списання безнадійної заборгованості упродовж звітного року;
- для вдосконалення механізму управління фінансами пенсійної системи країни, запропонована наступна схема управління структурою Пенсійного фонду України згідно з якою центральний орган повинен безпосередньо акумулювати та управляти всіма коштами пенсійної системи (рис 1.).
- на основі виконаного аналізу зроблено прогноз розвитку пенсійної системи України: надлишок коштів у Пенсійному фонді з'явиться в 2004 р., і він існуватиме до кінця 2041 р.; з 2042 по 2070 рр. у пенсійній системі виникне дефіцит, але знову після цього періоду Пенсійний фонд матиме надлишок; надлишок коштів, який акумулюється з 2003 по 2041 рр., є більш ніж достатнім, щоб покрити дефіцит коштів, нагромаджений з 2042 по 2070 рр. (навіть якщо за рахунок цього надлишку кредитувати будь-який інвестиційний дохід);
- для досягнення стабілізації пенсійних витрат і зниження ставок внесків необхідно зосередитися на чинниках, які поліпшують коефіцієнт залежності системи, тобто підвищення пенсійного віку, скорочення безробіття, покращання участі у робочій силі та зменшення частки неформальної економіки, яка не робить внесок до пенсійної системи;
- Україна могла б розділити свою формулу обчислення пенсій на дві частини. Перша частина дорівнюватиме розміру пенсії, на яку виникає право до початку персоніфікації за чинною системою. Ця частина пенсії може бути обчислена й проіндексована. Друга частина розміру пенсії може обчислюватись на основі заробітної плати і тривалості трудового стажу після початку запровадження персоніфікованого обліку;

- видатки перехідного періоду повинні ретельно розраховуватися в кожному році з використанням складних моделей. Потім мають бути встановлені джерела надходжень для покриття щорічного дефіциту, а також виконана точна оцінка наслідків вищезазначених методів фінансування для макроекономічних і бюджетних показників. Беручи до уваги першочергове значення фінансових і бюджетних питань, Міністерство фінансів повинно відігравати провідну роль у проведенні пенсійної реформи;
- ймовірно, Україні треба відкласти запровадження загальнообов'язкової накопичувальної системи до моменту утворення надлишку в чинній пенсійній системі для покриття всіх або значної частини видатків, пов'язаних з перехідним періодом пенсійної реформи;
- проведення дійової пенсійної реформи неможливе за відсутності належної інституційної та інформаційної бази;
- основою пенсійного забезпечення повинні стати трудові пенсії;

При побудові пенсійної системи необхідно враховувати, що її основна мета полягає у забезпеченні виконання двох різних функцій.

Перша - це гарантування мінімального рівня життя всім особам похилого віку, які мають необхідний трудовий стаж (функція пенсійної системи, що існує сьогодні в Україні).

Друга - це забезпечення надійних умов для того, аби працююче населення могло робити заощадження для самореалізації. Ця функція пенсійної системи поки що відсутня в Україні, але її розвиток закладений у державній програмі реформування пенсійної системи та є об'єктом широкого обговорення.

Щоб зрозуміти причини фінансових проблем пенсійної системи та можливості удосконалення методики управління її видатками у роботі проаналізовано минулий і поточний фінансовий стан Пенсійного фонду.

Можна визначити такі базові характеристики механізму реформування пенсійної системи України:

1. чисельність пенсіонерів має бути меншою, але вони повинні отримувати більші пенсії. Пенсійні виплати сьогоднішнім пенсіонерам слід підвищувати повільно. Цього можна досягти за рахунок:

а) зменшення коефіцієнта залежності пенсійної системи та зниження чисельності пенсіонерів шляхом повільного підвищення пенсійного віку (перший етап – для жінок - до 60 років, це підвищення можна здійснити протягом 5 років; другий етап – для обох статей до 65 років, це має відбутися протягом 25 років); б) впровадження щорічної індексації пенсійних виплат за двома індикаторами (перший - половина індексу зростання заробітної плати, другий – половина індексу зростання цін споживчого ринку);

2. запровадити розумне обмеження рівня заробітної плати для нарахування внесків і розрахунку розміру пенсії – не більше потрійної середньої заробітної плати;

3. запровадити добровільну накопичувальну пенсійну систему (як перший етап реформування пенсійної системи) для надання високооплачуваним громадянам можливості заощадити додаткові гроші на старість;

4. повільно зменшувати ставки внесків до солідарної системи за рахунок збільшення ставки накопичувальної системи, тобто збільшити збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з громадян із 2% до 8% (по 2% щороку), і таким чином пом'якшити податковий тягар підприємств, зменшивши збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з 32% до 26%. Це має привести до вивільнення коштів у підприємств та збільшення за рахунок цього заробітної плати громадян;

5. перерозподілити допустимий рівень пенсійних виплат на більш справедливих засадах, тобто забезпечити фінансування пенсій на пільгових умовах за рахунок корпоративних та професійних пенсійних фондів;

6. вилучити непенсійні виплати з пенсійної системи – залишити за Пенсійним фондом України фінансування лише пенсій за віком.

Система пенсійного забезпечення, включно з солідарною і накопичувальною системами, якщо вона правильно розроблена та впроваджена, повинна працювати стабільно, забезпечувати пенсіонерів адекватними пенсіями і сприяти економічному зростанню країни.

Чинна пенсійна система України у правовому, організаційному, економічному та соціальному відношеннях потребує принципових змін, які зробили б її адекватною умовам перехідного періоду до соціально орієнтованої ринкової економіки. На сьогодні досить важливою є розробка методів прогнозування надходжень коштів та управління видатками пенсійного забезпечення.

Виконане дослідження дає підстави стверджувати, що Україна може створити необхідні умови для вирішення поточних проблем і в майбутньому провести реформування пенсійної системи. Але для цього необхідна політична воля для вжиття непопулярних заходів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових журналах, збірниках:

1. Белінська О.Г. Впровадження пенсійної реформи в Україні // Зб. наук. пр. ОРІДУ УАДУ.- 2002 - № 9.- С. 277-285.
2. Белінська О.Г. Аналіз фінансового стану Пенсійного фонду України // Вісн. УАДУ.- 2002 - № 3.- С. 174-179.
3. Белінська О.Г. Пенсійна реформа – сьогодні ми будуємо підмурівок майбутньої споруди // Зб. наук. пр. УАДУ.- 2002 - № 2.- С. 55-62.
4. Белінська О.Г. Рівень пенсійного забезпечення в Україні // Вісн. УАДУ.- 2003 - № 1.- С. 237-239.
5. Белінська О.Г. Пенсійна реформа в Україні: перші кроки в майбутнє // Дослідження соціально-економічних проблем перехідного періоду.- 2001.- №3.- С. 237-240.
6. Белінська О.Г. Реформа пенсійної системи і її наслідки // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук. практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 2001р.).-К.: Вид-во УАДУ, 2001 р.- Т.2.- С. 144-150.

АНОТАЦІЇ

Белінська О.Г. Державне управління видатками Пенсійного фонду України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Українська Академія державного управління при Президентові України. - Київ, 2003.

Робота присвячена розробці методів удосконалення механізму управління видатками Пенсійного фонду України.

В дисертації виконано науково-теоретичне обґрунтування заходів щодо формування механізму ефективного державного управління видатками Пенсійного фонду України. Розкрито організаційно-економічний механізм управління Пенсійним фондом України та запропоновано механізм його вдосконалення з урахуванням упровадження пенсійної реформи.

Дисертація вміщує результати теоретичних досліджень і рекомендації щодо вдосконалення управління видатками Пенсійного фонду України. Зроблено аналіз фінансового стану Пенсійного фонду України.

Виконано дослідження чинної і запропонованої пенсійних систем за допомогою моделі PROST.

З використання стандартної методології актуарних розрахунків розроблено прогноз пенсійних виплат, сценарій розвитку демографічної ситуації та управління видатками Пенсійного фонду України на перспективу до 2073 року.

На базі вивчення міжнародного досвіду управління пенсійними системами та проведення пенсійної реформи запропоновано шляхи впровадження пенсійної реформи в Україні.

Ключові слова: видатки Пенсійного фонду, солідарна і накопичувальна пенсійні системи, пенсійна реформа, пенсійне забезпечення, прогнозування та управління видатками Пенсійного фонду, соціальне страхування.

Белинская О.Г. Государственное управление расходами Пенсионного фонда Украины. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. Украинская Академия государственного управления при Президенте Украины. - Киев, 2003.

Работа посвящена разработке методов усовершенствования механизма управления расходами Пенсионного фонда Украины в условиях проведения пенсионной реформы.

В диссертации проведено научно-теоретическое обоснование мер по формированию механизма эффективного государственного управления расходами Пенсионного фонда Украины. Исследован организационно-экономический механизм управления Пенсионным фондом Украины и предложен механизм его усовершенствования с учетом проведения пенсионной реформы.

В диссертации изложены результаты теоретических исследований и рекомендации по совершенствованию управления расходами Пенсионного фонда Украины. Проведен анализ финансового состояния Пенсионного фонда Украины.

Выполнено исследование действующей и предложенной пенсионных систем с помощью модели PROST.

С использованием стандартной методологии актуарных расчетов, разработан прогноз пенсионных выплат, сценарий развития демографической ситуации и управление расходами Пенсионного фонда Украины на перспективу до 2073 года.

На базе изучения международного опыта управления пенсионными системами и проведения пенсионной реформы предложены пути внедрения пенсионной реформы на Украине.

Исследования управления расходами Пенсионного фонда Украины позволили сделать следующие выводы и предложения.

Управление Пенсионным фондом может осуществляться в пределах единой национальной системы и с установлением единого страхового взноса. Пенсионный фонд Украины должен оставаться и в дальнейшем независимым, внебюджетным страховым фондом.

Пенсионный фонд Украины не должен осуществлять платежи по поручению государства, органов местного самоуправления, Фонда содействия занятости населения и Фонда Чернобыля, а также предприятий определенных секторов экономики. Считается, что Пенсионному фонду должны возмещать подобные затраты, но часто этого не происходит.

Чтобы реалистически отображать финансовое состояние Пенсионного фонда, его финансовая отчетность должна быть составлена согласно накопительному методу учета.

Для достижения стабилизации пенсионных затрат и снижения ставок взносов необходимо сосредоточиться на факторах, которые улучшают коэффициент зависимости системы, то есть повышение пенсионного возраста, сокращение безработицы и уменьшение выплат в конвертах, из которых не поступают взносы в пенсионную систему.

Расходы переходного периода необходимо тщательно рассчитывать в каждом году с использованием сложных моделей. Потом должны быть установлены источники поступлений для покрытия ежегодного дефицита, а также проведена точная оценка последствий

вышеупомянутых методов финансирования для макроэкономических и бюджетных показателей. Принимая во внимание первоочередное значение финансовых и бюджетных вопросов, Министерство финансов должно играть важную роль в проведении пенсионной реформы.

Вероятно, Украине надо отложить введение общеобязательной накопительной системы до момента образования излишка в действующей пенсионной системе для покрытия всех или большей части расходов, связанных с переходным периодом пенсионной реформы.

Эффективное проведение пенсионной реформы невозможно из-за отсутствия надлежащей институциональной и информационной базы.

Предложена схема управления структурой Пенсионного фонда Украины для усовершенствования механизма управления финансами пенсионной системы страны, в соответствии с которой центральный орган должен непосредственно аккумулировать и управлять всеми средствами пенсионной системы.

Проведенное исследование дает основания утверждать, что Украина может создать необходимые условия для решения текущих проблем и в будущем провести реформирование пенсионной системы. Но для этого необходима политическая воля для принятия непопулярных решений.

Ключевые слова: расходы Пенсионного фонда, солидарная и накопительная пенсионные системы, пенсионная реформа, пенсионное обеспечение, прогнозирование управления расходами пенсионного фонда, социальное страхование, социальная защита.

Belinskaja O.G. Public Expenditure Management of Pension Fund of Ukraine. – Manuscript.

The thesis for a Candidate Degree in Public Administration; Speciality 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration. - Ukrainian Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine. - Kyiv, 2003.

The work is devoted to the development of methods of Pension Fund of Ukraine expenditure management improvement under pension reform conditions.

The author provides scientific and theoretical justifications of the mechanism of effective public expenditure management of Pension Fund of Ukraine formation. The organizational and economic mechanism of Pension Fund of Ukraine management is analysed and the main ways of its improvement where proposed based on pension reform implementation are offered.

The thesis contains the results of theoretical research as well as the recommendations of expenditure management of Pension Fund of Ukraine improvement. The author conducted the analysis of the Pension Fund of Ukraine financial situation.

Using the standard methodology of actuarial calculations, a forecast of pension payments, as well as a scenario of demographical situation evolution and Pension Fund expenditure management for 2073 are worked out.

Based on international experience of pension systems management and pension reform implementation the ways of its implementation in Ukraine are offered.

Key words: Pension Fund expenditures, solidary and accumulative pension systems, pension reform, pension provision, forecast of social protection, social insurance.