

УДК 351:368.914

В. С. ТОЛУБ'ЯК

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: СУТНІСТЬ І ФУНКЦІЇ

Визначено зміст, завдання, функції та сутність політики пенсійного забезпечення населення на сучасному етапі розвитку українського суспільства. надано характеристику суб'єктам пенсійної політики та визначено напрями її розвитку.

In the article it is revealed the content, functions and essence of pension system at the current stage of Ukrainian society development. It is given the description of pension policy subjects and the ways of its development are identified.

Ключові слова: соціальна політика, пенсійна політика, пенсійне забезпечення, суб'єкти пенсійної політики, об'єкт пенсійної політики, пенсія.

У міру суспільних змін соціальна проблематика в Україні набуває все більше уваги. Проте якість та ефективність вирішення найбільш гострих проблем пенсійного забезпечення населення безпосередньо залежить від наукового підходу до управління системою пенсійного забезпечення, вміння вивчати проблеми, визначати їх чинники та передбачити наслідки. Сьогодні перед наукою державного управління постали проблеми визначення сутності та функцій пенсійної політики в ринковій економіці, розробки методологічних підходів і практичних рекомендацій щодо її вдосконалення. Саме цим обумовлено актуальність статті.

Питанню реформування пенсійної системи, підвищення її стимулюючої ролі останнім часом приділяється неабияка увага вітчизняними науковцями і практиками. Так, зокрема, еволюції пенсійних систем, особливості формування їх у високорозвинених країнах світу та пострадянських країнах присвячено дослідження М. Гури, Т. Кір'ян, Н. Луговенко, О. Соломки та інших. Проте у зв'язку з демографічною ситуацією, що склалася в Україні, збільшення кількості пенсіонерів, проблемами, викликаними нинішньою економічною кризою пенсійна політика потребує подальшого дослідження та вдосконалення.

Метою роботи є дослідження теоретичних, методологічних аспектів політики пенсійного забезпечення як однієї з головних складових соціальної політики держави, її об'єкта та суб'єкта, сутності та функцій.

Важливим фактором, під впливом якого зростає необхідність соціального захисту населення, є різке зниження рівня забезпеченості економічно активної частини населення. Втрата основного, а в багатьох випадках і єдиного джерела існування, яким є зарібок, ставить працівника і його сім'ю у важке матеріальне становище, спричиняє нужденність і бідність. У силу цих та інших обставин пенсійне забезпечення є одним із пріоритетних напрямів соціальної політики держави.

Пенсійне забезпечення є невід'ємною складовою системи соціального захисту, важлива умова економічної та соціальної стабільності держави. Без перебільшення можна стверджувати, що достойне забезпечення добробуту своїх громадян – кінцева мета економічної діяльності держави. Головною метою пенсійного забезпечення є зниження рівня бідності [2, с. 39].

Пенсійне страхування (один із видів соціального страхування), за визначенням С. І. Юрія – це гарантована державою система заходів щодо матеріального забезпечення громадян у похилому віці, у випадку інвалідності та втрати годувальника. Це одна з основних форм соціального захисту, в основі якої лежить страховий метод, тобто внесення в спеціальні фонди обов'язкових платежів суб'єктами підприємницької діяльності незалежно від форм власності і видів господарської діяльності та особами найманої праці, які працюють на умовах трудового договору й використання цих коштів для матеріального забезпечення громадян [11, с. 58].

Досліджуючи проблеми пенсійного забезпечення, С. Шишкін визначає його як систему інститутів, спрямованих на мінімізацію наслідків зміни матеріального становища працюючих та інших категорій громадян унаслідок настання старості, інвалідності, втрати годувальника [10, с. 295].

Політика пенсійного забезпечення є основною складовою соціальної політики держави. Реалізацію державної політики в цій сфері здійснює Міністерство праці та соціальної політики України, Пенсійний фонд України та недержавні пенсійні фонди, а сам обіг пенсійних коштів здійснюється через банківські установи та мережу установ зв'язку. Система охоплює всіх застрахованих осіб, непрацездатних громадян похилого віку, інвалідів, інших осіб, виплати яким проводиться у формі пенсії. Пенсійна система доповнюється низкою пільг, компенсацій і соціальних гарантій [9, с. 3].

Комплекс інститутів, відносин та механізмів, за допомогою яких здійснюється формування фінансових ресурсів та їх розподіл серед непрацездатного населення, складають пенсійну систему. Пенсійна система і пенсійне забезпечення знаходяться під впливом пенсійної політики як складової соціальної та фінансово-економічної політики держави. У цьому контексті пенсійну політику слід трактувати як комплекс фінансових, соціально-економічних і організаційно-правових заходів, що здійснює держава через свої інституції в межах наданих їй функцій і повноважень з метою підтримки встановлених законом соціальних гарантій і стандартів забезпечення громадян, що втратили працездатність з віком, у зв'язку з інвалідністю чи втратою годувальника.

Таким чином, соціальна та економічна роль пенсійної політики в сучасному суспільстві визначається тим, що надійність пенсійного забезпечення є основою соціальної стабільності держави, а в багатьох випадках також і економічної стабільності. Одночасно стан економіки впливає на функціонування системи пенсійного забезпечення.

Політика пенсійного забезпечення реалізується через механізм “пенсійного страхування”, зміст якого можна визначити через його функції. Відомий німецький учений-економіст Ш. Бланкарт у своїй роботі “Державні фінанси в умовах

демократії” виділяє дві основні функції, притаманні пенсійному страхуванню (разом з медичним), – покриття ризику і запобіжну, які можуть забезпечуватись не тільки державою, а й на приватному ринку страхових послуг [1, с. 415].

В. Роїк та деякі інші автори поряд з розподільною називають стабілізуючу функцію, яка дозволяє державі через механізм страхування працівників забезпечити єдність економічного і соціального відтворення на рівні підприємства, галузі, регіону і суспільства в цілому [5, с. 24].

Таким чином, у реалізації цих основних функцій, суттю яких є перерозподіл ризику страхового випадку між застрахованими, з одного боку, і всіма роботодавцями – з іншого; між поколіннями застрахованих і роботодавців, що працюють на різних підприємствах, у різних галузях і живуть у різних регіонах тощо, проявляється не тільки соціальна сутність пенсійної політики, але і її об’єктивна необхідність.

Разом з тим, необхідно відзначити, що держава при реалізації функцій, крім страхових засад, може скористатись у пенсійному забезпеченні можливостями перерозподілу коштів від активного працездатного покоління на користь покоління пенсіонерів. При цьому можна не брати до уваги, сплачувало старше покоління початкові внески чи ні. У цьому випадку йдеться про метод перерозподілу, за якого кожне економічно активне покоління сплачує страхові внески на користь старшого покоління, і це виглядає як договір солідарності між поколіннями.

Одночасно пенсійне страхування слід розглядати як головну складову процесів формування та реалізації соціальної політики в умовах ринкової економіки, причому його механізм спрямований справедливо і ефективно акумулювати і розподіляти фінансові ресурси, забезпечуючи належний матеріальний стан людей похилого віку та інших категорій непрацездатних з настанням соціальних ризиків.

Політика у сфері пенсійного забезпечення виконує такі функції:

- забезпечує формування фінансових ресурсів;
- реалізація заходів і програм, безпосередньо спрямованих на забезпечення функціонування інститутів пенсійної системи;
- регулювання прав та обов’язків суб’єктів пенсійної системи;
- здійснення інших соціальних заходів (забезпечення доступності інформації, доставка пенсії) [4, с. 422].

Як і соціальна політика, пенсійна політика має об’єкт і суб’єкти, інструменти та складові.

Суб’єктами пенсійної політики є реалізатори програм і заходів, спрямованих у сферу пенсійного забезпечення. До головних суб’єктів пенсійної політики належить: людина (особистість), держава, суспільство, політичні партії, громадські організації, пенсійні фонди, роботодавці (рисунком).

Усі суб’єкти пенсійної політики мають різні можливості, масштаби, глибину, способи та засоби впливу на об’єкти і розвиток соціального буття. Вони характеризуються різноманітністю, юридичною та економічною діяльністю, мають різне суспільне призначення, потребують оптимального співвідношення й узгодження зусиль як державних структур, політичних сил, підприємницьких організацій, трудових колективів, так і окремих політиків і лідерів.



Рисунок. Суб'єкти пенсійної політики

Одним з головних суб'єктів соціального розвитку та творення пенсійної політики є людина, особистість, індивідуальність, і суспільний прогрес відбувається лише тоді, коли людина з об'єкта пенсійної політики та соціальної безпеки перетворюється на суб'єкт, що самореалізує свій потенціал.

Чільне місце серед суб'єктів пенсійної політики посідають політичні партії та рухи (політичні формування). Це зумовлено ефективними принципами їхніх партійних програм, зв'язками та близькістю до народу, його потреб, залученням членів суспільства до вдосконалення соціального буття загалом і пенсійної політики зокрема. Політичні партії та рухи здатні найбільш повно консолідувати суспільство відносно певних соціальних цінностей і загальнонаціональних ідей. Для політичних платформ партій властиві плюралізм, розмаїття ідей і принципів, але є ідеї, які поділяють більшість партій. Це ідеї єдності суспільства, соціальної безпеки людини і суспільства.

Соціальні спільноти та інститути — це ті частини соціуму, які об'єднують членів суспільства за певним економічним станом, рівнем культури, соціальними інтересами та умовами побуту. І хоч серед членів тих чи інших спільнот домінують різні інтереси, існують і консолідуючі ідеї, які їх гармонізують, насамперед у царині пенсійної політики. Успіх такої консолідації забезпечують висока політична свідомість і політична культура громадян — членів різних соціальних спільнот.

Пенсійні фонди, які безпосередньо стосуються пенсійної політики, — це установи, які надають певну матеріальну (грошову) допомогу членам суспільства. Фонди бувають державними і недержавними (корпоративними). Їх фінансові ресурси формуються за рахунок страхових внесків роботодавців та громадян, інвестиційного доходу, коштів держави та інших джерел, визначених законодавством. Метою створення таких фондів є забезпечення фінансування пенсійних програм.

За рівнем господарських ланок можна виділити такі суб'єкти пенсійної політики – підприємства, установи, організації, галузі, що беруть участь у формуванні фінансових ресурсів для пенсійного забезпечення. Це реальні, діючі особи чи групи осіб або діючі від їх імені, різні державні та господарські структури.

Порівняно новими на соціальному тлі нашої держави є такі суб'єкти, як приватні підприємці та самозайняте населення і їх роль в умовах ринку постійно зростає.

Головним суб'єктом-координатором пенсійної політики держави є її виконавчий інститут – уряд, який володіє найважливішими державними інструментами реалізації цієї політики. Такими інструментами є: права та правові титули; фінансові трансферти; заборона або обмеження; інформація; консультації, рекомендації та заохочення; інше.

Об'єктом пенсійної політики є взаємовідносини між суб'єктами в частині новоствореного продукту, що відокремлюється і спрямовується на задоволення потреб непрацездатних громадян (пенсіонерів). Об'єкт пенсійної політики можна поділити на окремі структурні частини, на які претендують різні групи непрацездатних членів суспільства:

- індивідууми, які ефективно працювали і щасливо дожили до пенсійного віку;
- люди, що втратили працездатність у процесі виконання трудових відносин (інваліди);
- непрацездатні особи, які втратили годувальника (діти, одне з подружжя).

Формою пенсійного забезпечення є пенсія. Пенсія як вид матеріального забезпечення в більш широкому контексті соціального захисту є досить складним фінансовим і соціальним поняттям, яке допускає різні трактування. Пропонується таке визначення поняття “пенсія”: як гарантована регулярна грошова виплата, визначена на основі страхового стажу та сплачених внесків для забезпечення індивідуумів у похилому віці, в разі інвалідності, втрати годувальника на рівні, не нижчому встановленого державою.

Економічна сутність пенсійної політики полягає у виробничих відносинах, у реальній вартості робочої сили, найманої праці. Як відомо, вартість робочої сили давно вже не визначається в цивілізованому суспільстві ціною “живої” праці, витраченої в період особистої участі у виробничому процесі. Вона містить у собі й інші оплачувані періоди, насамперед пенсійний період життя людини, коли людям виплачується зароблена і оплачена ним пенсія. Про це свідчить і той факт, що платежі в пенсійні фонди сплачуються безпосередньо з фонду заробітної плати та самої заробітної плати, а не з виробленої продукції, що є основною відмінністю пенсійних внесків від податків на виробничу діяльність і її результати.

Соціальна сутність пенсійної політики полягає в партнерській взаємодії всіх зацікавлених сторін щодо створення ефективної пенсійної системи. Суб'єктом (соціальним партнером) цих відносин виступає, насамперед, сама держава. З іншого боку, суб'єктами виступають ті члени суспільства, що мають потребу в такому забезпеченні: пенсіонери як особлива демографічна група, а також окремі особистості. З третього боку, в економічних відносинах беруть участь працюючі члени суспільства, які і створюють цю частину національного доходу [3, с. 5].

Оскільки “соціальний захист являє собою комплекс відносин, що виникають між державою і населенням у цілому” і “такі взаємини ... власне кажучи, є

партнерськими” [8, с. 169], то можна розглядати пенсійне забезпечення в системі соціального захисту як своєрідний інститут соціального партнерства. Він являє собою взаємозалежні дії його суб’єктів, (соціальних партнерів) по управлінню соціально-економічними ризиками, які спрямовані на забезпечення соціальної справедливості у суспільстві [7, с. 34]. У даному випадку відносини партнерства здійснюються як між роботодавцями і працівниками, так і між поколіннями, оскільки система пенсійного забезпечення “являє собою трансферт доходу від поточного покоління в працездатному віці до поточного покоління пенсійного віку”. Крім того, “інститут обов’язкового соціального страхування від початку свого заснування базується на ідеї обов’язкового резервування частини заробітної плати (доходу) для виплати пенсій чи настанні інших страхових випадків. Виходить, що суму необхідних пенсійних коштів протягом усього періоду свого трудового життя накопичують самі працівники (при певній участі роботодавців)” [6, с. 32]. Тому необхідна соціальна злагода між суб’єктами пенсійної політики, підкріплюються довгостроковим суспільним контрактом.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновки, що пенсійна політика є складовою державної соціальної політики, а пенсійне забезпечення було і залишається одним з пріоритетних напрямів діяльності держави. Рівень його розвитку визначається двома основними факторами: рівнем економічного розвитку та станом демократичних засад. Державне управління в системі пенсійного забезпечення – це ефективний механізм управління суб’єктами системи пенсійного забезпечення, які вирішують покладені на них соціально-економічні завдання, з використанням відповідних методів управління, заснованих на принципах справедливості і законності.

Під пенсійною політикою слід вважати комплекс дій і заходів, що здійснює держава через апарат управління в межах наданих їй повноважень у пенсійній сфері з метою підтримки та захисту своїх громадян, що втратили працездатність з віком, у зв’язку з інвалідністю та втратою годувальника.

Пенсійне забезпечення є базова й одна з найважливіших соціальних гарантій стабільного розвитку суспільства, оскільки стосується інтересів працездатного і непрацездатного населення. З одного боку, його слід розглядати як особливий складовий елемент соціальної функції держави, а з іншого – як метод задоволення матеріальних потреб окремої категорії населення, в яких відсутні, з причин наявності соціальних ризиків, джерела матеріального забезпечення.

У ринкових умовах господарювання пенсійна політика повинна бути основана на методології страхування, що встановлює паритетне відношення між внесками найманих працівників і роботодавців, а також між страховими виплатами та внесками.

Створення адекватної ринковій економіці пенсійної системи підвищить рівень відповідальності громадян за свою долю, спонукатиме їх заощаджувати частину зароблених коштів на старість, допоможе подолати патерналістські настрої та очікування, швидше адаптуватися до нових умов життя.

Актуальність проблеми здійснення пенсійної політики в Україні свідчить про об’єктивну необхідність подальшого розвитку теоретичного базису дослідження пенсійного забезпечення на основі страхування. Крім того, комплексного вивчення та аналізу потребує система пенсійного страхування, яка повинна бути гнучкою,

відійти від єдиного шаблону державного страхування і має зацікавлювати громадян та їх роботодавців здійснювати страхування щодо майбутньої пенсії. Подальші дослідження стосуватимуться міграційної політики та міграційного капіталу в Україні та їх впливу на формування фінансових ресурсів системи пенсійного забезпечення.

Література:

1. *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт ; [пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка ; передм. та наук. редак. В. М. Федосова]. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
2. *Гура М.* Пенсійна реформа: виклик для України / М. Гура // Страхова справа. – 2008. – № 3. – С. 38–40.
3. *Кір'ян Т.* Підвищення стимулюючої ролі пенсійної системи / Т. Кір'ян, Н. Михайленко // Україна: аспекти праці. – 2008. – № 8. – С. 15–20.
4. *Луговенко Н.* Соціальні функції пенсійного забезпечення / Н. Луговенко // Вісник НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 420–423.
5. *Роик В. Д.* Проблемы развертывания пенсионной реформы / В. Д. Роик // Российский экономический журнал. – 1998. – № 7–8. – С. 24–28.
6. *Роик В. Д.* Пенсионная реформа: институциональный подход / В. Д. Роик // Российский экономический журнал. – 2000. – № 11–12. – С. 27–33.
7. *Соломка О. Н.* Пенсионное обеспечение в социально ориентированной рыночной экономике / О. Н. Соломка // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Економічна серія. – Х. – 2004. – № 3. – С. 33–37.
8. *Тютюнникова С. В.* Формирование доходов населения в условиях рыночной трансформации / С. В. Тютюнникова. – Х. : Основа, 1999. – 273 с.
9. *Шевчук П. І.* Пенсійне забезпечення / Шевчук П. І., Берік З. А. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 56 с.
10. *Шишкин С. В.* Экономика социальной сферы : [учебное пособие] / С. В. Шишкин. – М. : ГУВШЭ, 2003. – 367 с.
11. *Юрій С. І.* Соціальне страхування : [підручник] / С. І. Юрій, М. П. Шаваріна, Н. В. Шаманська. – К. : Кондор. – 2004. – 464 с.

Надійшла до редколегії 24.09.2009 р.