



Ринок фінансово-банківських послуг

Ольга КИРИЛЕНКО,
Олена ПЕТРУШКА

**ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ
ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Резюме

Досліджено теоретичні засади інституційного забезпечення державного пенсійного страхування. Проаналізовано склад і зміст офіційних інституцій, що регламентують державне пенсійне страхування в період пенсійної реформи в Україні. Охарактеризовано основні неформальні інституції державного пенсійного страхування в нашій державі. Проведено дослідження відповідності неформальних інституцій офіційним нормам і правилам, які визначають діяльність суб'єктів державного пенсійного страхування в Україні.

Ключові слова

Державне пенсійне страхування, інституції державного пенсійного страхування, пенсійна реформа, формальні інституції державного пенсійного страхування, неформальні інституції державного пенсійного страхування.

© Ольга Кириленко, Олена Петрушка, 2013.

Кириленко Ольга, докт. екон. наук, професор, Тернопільський національний економічний університет, Україна.

Петрушка Олена, Тернопільський національний економічний університет, Україна.

Класифікація за JEL: H55.

Вступ

Функціонування фінансової системи країни відбувається під впливом великої кількості чинників. Дослідники вже давно звернули увагу на те, що поведінка економічних суб'єктів доволі часто не відповідає прагматичним принципам раціональної діяльності. Складність економічного аналізу фінансової діяльності суб'єктів господарських відносин полягає, зокрема, в тому, що одержання власної вигоди є лише одним із багатьох чинників (не завжди домінуючим), що визначають поведінку як окремих осіб і домогосподарств, так і підприємств, держави та інших учасників економічної системи. Враховуючи зазначене, з метою з'ясування закономірностей функціонування фінансової системи, вчені звернули увагу на наявність різноманітних формальних і неформальних норм, які визначають ту чи іншу діяльність економічних суб'єктів. Таким чином, вивчення правил поведінки економічних суб'єктів, зокрема традицій, звичаїв, офіційних норм, не лише стало предметом публіцистичних публікацій, а й слугувало темою глибоких фундаментальних досліджень економічної та фінансової науки. Підтвердженням цього є те, що американському ученому Дагласу Норту, який зробив значний вклад у розвиток інституціоналізму, у 1993 р. було присуджено Нобелівську премію з економіки. Останніми роками інституціоналізм став одним з провідних напрямків економічної теорії.

Проблеми інституційного забезпечення фінансової системи країни, у тому числі державного пенсійного страхування, є предметом жвавих наукових дискусій багатьох відомих вчених. Серед зарубіжних науковців, у працях яких висвітлювалися питання інституцій, що регулюють фінансову систему, необхідно відзначити Н. Борисенка, Г. Бортіса, В. Глухова, Г. Нортіса, Д. Норта, Ю. Ольсевич, В. Роїка, О. Рум'янцеву, А. Хілмана. Зазначені питання розглядали також вітчизняні вчені, зокрема, В. Геєць, О. П. Коваль, І. О. Курило, Е. М. Лібанова, І. С. Марченко, О. О. Молдован, М. Б. Ріппа, Л. Г. Ткаченко, М. П. Шаварина, С. І. Юрій та ін. Основну увагу перелічених науковців було звернуто на аналіз офіційних норм і правил, що регламентують відносини між учасниками державного пенсійного страхування. Проте поза увагою залишилися функціонування неформальних інституцій державного пенсійного страхування, їх взаємовідносини з офіційними нормами і правилами в період пенсійної реформи.

Отже, багато важливих проблем у сфері інституційного забезпечення функціонування державного пенсійного страхування потребують свого вирішення як у теоретичній, так і в практичній площинах. У зв'язку з цим, представлене дослідження сьогодні актуальне і тісно пов'язане з вирішенням важливих завдань реалізації в Україні пенсійної реформи. Метою дослідження є розвиток положень фінансової науки, що стосуються інституцій державного пенсійного страхування.

Теоретичні засади інституційного забезпечення державного пенсійного страхування

Пенсійна система кожної країни з ринковою економікою передбачає тісну взаємодію різноманітних економічних агентів, основними з яких є працівники, роботодавці та держава. З'ясовуючи закономірності побудови фінансових основ їхньої взаємодії, не можна не враховувати наявні інституційні передумови для такої діяльності. Значення врахування цього важливого чинника зростає в період реформування пенсійної системи. Адже в цей час не лише відбувається зміна внутрішньої структури системи пенсійного забезпечення, а й спостерігається трансформація економічних інституцій, які впливають на фінансову діяльність суб'єктів пенсійної системи. У цих умовах державне пенсійне страхування розвивається залежно від дії тих чи інших інституцій, сформованих у країні.

В економічній літературі трапляються різні пояснення поняття «інституції». Так, один із родоначальників інституціоналізму Т. Веблен економічні інституції визначав як комплекс звичних способів мислення і загальноприйнятної поведінки [1, с. 635]. Більш чітко визначення надав Г. Шмоллер, а саме: певний порядок суспільного життя, спрямований на досягнення певної цілі, що забезпечує міцну основу для цілеспрямованої діяльності [2, с. 60]. Схоже визначення інституцій знаходимо у класичних працях Д. Норта, де це поняття визначено як правила гри в суспільстві або, точніше, придумані людськими обмеження, які спрямовують людську взаємодію в певне річище [3, с. 11]. Аналізуючи наявні визначення, слід зауважити, що в них інституції трактують як цілком природну властивість функціонування суспільства, а саме впорядковану діяльність певної спільноти, при цьому важливо вказати на те, що дія інституцій має цілеспрямований характер, а отже, може бути орієнтована на досягнення певної мети.

У сучасних дослідженнях сутності інституції часто трапляються доволі складні їх трактування. Так, російські вчені Ю. Ольсевич і В. Мазарчук інституції розглядають як поєднання стійких норм і правил, що визначають пове-

дінку людей та певних формальних організацій (фірм, установ, держави, партій, профспілок та ін.) [4, с. 51]. На нашу думку, запропоноване науковцями визначення не суперечить вживанню у наукових дослідженнях тлумаченням поняття «інституції», оскільки організація певних суб'єктів у певні об'єднання неодмінно передбачає певні стійкі правила взаємодії.

Розвиває тлумачення російських науковців позиція англійського економіста Г. Бортіса, який обґрунтовує доцільність виокремлення двох типів інституцій. Інституції першого типу вступають у дію, коли один, декілька або всі індивідууми спільноти з метою досягнення поставленої мети постійно поводяться або змушені поводитися однаково (або дуже схоже). Така поведінка регулюється індивідуалістичними інституціями, зумовленими звичаями та традиціями, які історично склалися, або правовими нормами. Другий тип інституцій – соціальні, або суспільні, інституції – виникають тоді, коли декілька членів спільноти або спільнота загалом переслідують певні спільні цілі, яких окремо члени спільноти досягти не можуть. В основі соціальних інституцій містяться різноманітні форми і правила кооперації людей у спільну діяльність [2, с. 61–62]. Таким чином, запропонований підхід підкреслює важливість розмежування норм і правил, що визначають однакову діяльність різної кількості індивідів і тих норм і правил, що передбачають різнопланову скоординовану діяльність різних суб'єктів.

Отже, інституції охоплюють формальні та неформальні норми, що регламентують відносини між економічними суб'єктами і передбачають наявність відповідних організаційних структур з метою досягнення певних цілей. У сфері державного пенсійного страхування інституції набувають специфічних рис, зумовлених особливістю суспільних та економічних відносин у цій сфері. З урахуванням цього, зазначимо, що інституції державного пенсійного страхування регламентують насамперед відносини між працівниками, роботодавцями та державою щодо формування та використання спеціалізованого фонду фінансових ресурсів з метою ефективного забезпечення грошовими коштами застрахованих осіб у разі досягнення пенсійного віку, настання інвалідності або смерті. Слід зазначити, що важливого значення при цьому набувають не лише ті інституції, які забезпечують дії окремих груп суб'єктів економічних відносин, а й ті, що регламентують коопераційні відносини, зокрема всередині кожної з груп. Особлива роль при цьому належить тим нормам і правилам, що забезпечують дієвість участі громадянського суспільства у державному пенсійному страхуванні. З огляду на велику кількість найманих працівників, які беруть участь у цих економічних відносинах, дуже важливу роль відіграють інституції, що забезпечують ефективне функціонування організацій найманих працівників, у яких на високому рівні забезпечується кооперація діяльності різних учасників з метою належного захисту інтересів цих суб'єктів державного пенсійного страхування.

Проводячи дослідження інституційних основ державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи, важливо враховувати також інші суттєві властивості інституцій:

1) оскільки державне пенсійне страхування носить обов'язковий характер, то у складі інституцій домінують офіційні норми, які відповідним чином юридично оформлені;

2) дія інституцій державного пенсійного страхування поширюється на всіх людей зокрема та на все суспільство загалом;

3) оскільки реформування пенсійної системи передбачає запровадження нових і зміну наявних формальних інституцій, це не завжди супроводжується необхідною трансформацією неформальних інституцій, що породжує необхідність урахування узгодженості формальних і неформальних інституцій, а також часу, потрібного для її досягнення;

4) дія інституцій, які регламентують відносини в державному пенсійному страхуванні, має як короткострокові, так і довгострокові наслідки для соціального та економічного розвитку.

Розуміння специфічних властивостей інституцій державного пенсійного страхування покликане сприяти ґрунтовному з'ясуванню наявних у цій сфері проблем. При цьому, на нашу думку, доцільно приділити увагу дослідженню як формальних, так і неформальних інституцій, адже всі вони впливають на функціонування пенсійної системи.

Склад і зміст офіційних інституцій державного пенсійного страхування в Україні

Серед усієї сукупності правил, що визначають взаємовідносини між економічними суб'єктами державного пенсійного страхування, основу становлять норми, закріплені в нормативно-правових актах. Окремі положення, що регламентують засади організації державного пенсійного страхування в нашій державі, передбачені в Конституції України. Стаття 46 Конституції встановлює важливу соціальну норму, відповідно до якої пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [5, ст. 46]. У цій конституційно закріпленій нормі, на нашу думку, проявляється позиція парламентарів щодо визначення ролі пенсійного страхування в нашій країні, насамперед, як однієї з найважливіших соціальних гарантій. Слід зазначити, що Конституція України також гарантує кожному громадянину, у тому числі пенсіонеру, низку інших важливих економічних

прав, зокрема на одержання необхідних суспільних послуг, володіння власністю тощо. До того ж, стаття 22 основного закону забороняє при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод [5, ст. 22]. Таким чином, в основі інституційного середовища державного пенсійного страхування, згідно з Конституцією України, містяться норми, що визначають пенсії як один з елементів системи соціального захисту населення.

Важливе значення в формуванні інституцій державного пенсійного страхування належить Основам законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування № 16/98 ВР від 14.01.1998 р. [6]. Саме в цьому документі підкреслено самоврядність страхових фондів. При цьому зазначено, що кошти цільових фондів не включають до Державного бюджету України. Зазначені норми справляють позитивний вплив на функціонування державного пенсійного страхування, оскільки чітко передбачають цільове використання сплачених страхових внесків. Позитивний вплив на формування ефективних інституцій державного пенсійного страхування справляють норми законодавчого акту, у яких передбачено участь в управлінні всіх суб'єктів. Так, стаття 15 цього законодавчого акта передбачає, що управління страховими фондами здійснюють на паритетній основі держава та представник суб'єктів соціального страхування. Дія цієї норми реалізується в порядку формування Наглядової ради, у якому визначено, що до її складу входять у рівній кількості представники від застрахованих громадян, роботодавців та держави. Слід зазначити, що Наглядова рада вповноважена здійснювати контроль за виконанням статутних завдань і цільовим використанням коштів відповідним фондом із загальнообов'язкового державного соціального страхування.

В Основах законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування також передбачено необхідність визначення страхового стажу, як періоду, упродовж якого особа підлягає загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню та сплачуються внески особою, роботодавцем на страхування. Зазначена норма запроваджує економічні стимули для економічних суб'єктів, у тому числі для найманих працівників, до участі в державному пенсійному страхуванні. Не менш важливе значення для формування мотивів до соціального страхування має також норма статті 9, відповідно до якої страховий стаж обчислюється за даними, що містяться в системі персоніфікованого обліку відомостей про застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування. Саме ведення персоніфікованого обліку страхових внесків створює передумови для підвищення прозорості державного пенсійного страхування, а також для забезпечення залежності страхових виплат від страхових платежів.

Наприкінці 2010 р. було внесено важливі зміни до вищезазначеного законодавчого акту, якими передбачено запровадження з 01.01.2011 р. єдиного соціального внеску як консолідованого страхового внеску на пенсійне

страхування, страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням, медичне страхування, страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, страхування на випадок безробіття, який в обов'язковому порядку сплачують страхувальник з метою забезпечення реалізації прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за соціальним страхуванням. Попри певне полегшення адміністрування обов'язкових платежів для суб'єктів господарювання та органів державного управління, таке нововведення, на нашу думку, матиме негативні наслідки для розвитку державного пенсійного страхування. Це пояснюється насамперед тим, що акумулювання всіх зборів на обов'язкове соціальне страхування в один платіж в очах платників внесків послаблює залежність між сплатою внесків на державне пенсійне страхування та одержанням пенсій. Таким чином, запровадження єдиного внеску робить відповідні обов'язкові платежі більш схожими на податки, що підриває і так доволі слабке розуміння найманими працівниками логіки державного пенсійного страхування.

Базовим документом, який встановлює правила державного пенсійного страхування в нашій державі, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058 від 9 липня 2003 р. [7]. Закон визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, порядок призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду. Крім цього, закон регулює порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам.

Вказаний законодавчий акт сформував формальні інституції пенсійної реформи в нашій державі. Саме ним закладено функціонування багаторівневої пенсійної системи. З ухваленням закону було запроваджено інституції, які передбачали можливість трансформації державного пенсійного страхування у два види – солідарну систему, що базується на засадах солідарності та субсидування і здійснення виплати пенсій, надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду, та накопичувальну систему, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат. Не менш важливе значення для розвитку державного пенсійного страхування мало запровадження норми, яка передбачала наявність третього рівня пенсійної системи – недержавного пенсійного забезпечення. Це створює передумови для розмежування функцій пенсійного страхування між державою і недержавними економічними суб'єктами і, таким чином, оптимізує завдання державного пенсійного страхування щодо вирішення тих проблем, які неможливо ефективно вирішити за допомогою недержавного пенсійного забезпечення.

Важливе значення для формування інституційного середовища державного пенсійного страхування мають норми закону № 1058, якими передбачено, що всі важливі відносини в цій сфері регулюються винятково законодавчими актами. Це передбачає формування консенсусу парламентської більшості для ухвалення важливих питань у цій сфері і деякою мірою забезпечує від ухвалення негативних рішень. Крім того, зазначена норма закріплює необхідність дотримання демократичних процедур під час обговорення та затвердження законодавчих актів, що розширює можливості громадського впливу на формування інституцій державного пенсійного страхування і, відповідно, сприяє кращому захисту суспільних інтересів.

Зазначеним законом було запроваджено необхідні для ринкової економіки інституції стимулювання економічних суб'єктів до участі в державному пенсійному страхуванні. Так, у ньому визначено детальний механізм персоналізованого обліку внесків на державне пенсійне страхування і використання даних персоналізованого обліку для призначення пенсій. Зокрема, передбачено, що розмір пенсії залежить від розміру заробітної плати (доходу) за весь період страхового стажу, починаючи з 1 липня 2000 року, тобто з часу запровадження персоналізованого обліку. Розвиває стимули людей до участі в державному пенсійному страхуванні також норма, яка дозволяє добровільну участь у цьому виді соціального страхування. Сприятиме подовженню періоду участі в державному пенсійному страхуванні також стаття закону, згідно з якою розмір пенсії підвищується в разі відстрочки часу її призначення від 3 % до 85,32 %.

Таким чином, Закон «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» сформував умови для реформування пенсійної системи та визначив у цьому процесі роль державного пенсійного страхування. Визначена законом роль кожного з учасників передбачає для окремого суб'єкта низку фінансових прав та зобов'язань. Як видно з табл. 1, у законодавчому акті передбачена паритетна участь усіх суб'єктів державного пенсійного страхування у складі органів управління – правління Пенсійного фонду та його Наглядової ради. Зважаючи на відсутність формальних інституцій, що передбачають чітку структуру роботодавців і застрахованих осіб, на нашу думку, дієвість зазначеної норми, переважно залежить від наявності чітких норм, які регламентують механізм призначення таких представників роботодавців і застрахованих осіб, які реально представляють інтереси цих суб'єктів. Станом на сьогодні відповідні офіційні інституції відсутні.

Державне пенсійне страхування, як елемент фінансової системи, має значний вплив на розподіл і перерозподіл створеної у країні вартості. Слід зазначити, що роль суб'єктів державного пенсійного страхування в перерозподільному процесі визначають офіційні норми. Законодавчими актами як передбачено для кожного учасника фінансові зобов'язання, так і визначено окремі вигоди. Так, обов'язок щодо сплати внесків покладено як на роботодавців, так і на працівників і державу. Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 2464-VI від

8.07.2010 р. передбачено, зокрема, зобов'язання сплати страхових внесків щодо різноманітних суб'єктів господарювання. Основне фінансове навантаження щодо наповнення Пенсійного фонду цей законодавчий акт покладає на роботодавців, які повинні до нього сплачувати 33,2 % від фонду оплати праці. Значно менші фінансові зобов'язання покладають на найманих працівників, із заробітної плати яких утримують зазвичай 2 % (для держслужбовців – 4,5 %). Участь держави у формуванні ресурсів Пенсійного фонду зумовлено насамперед наявністю численних законодавчих актів, у яких передбачено пільгові умови призначення пенсій окремим категоріям осіб за рахунок асигнувань з бюджету. Крім того, держава часто змушена відшукувати фінансові ресурси з метою збалансування доходів і видатків Пенсійного фонду.

Таблиця 1

**Основні фінансові повноваження
суб'єктів державного пенсійного страхування**

Сфера повноважень	Застраховані особи	Роботодавці	Держава
<i>Управління фінансами</i>	Паритетні засади. До складу правління Пенсійного фонду входять по п'ять представників від держави, застрахованих осіб і роботодавців. До Наглядової ради, яка складається з 15 осіб, входять у рівній кількості представники від держави, застрахованих осіб і роботодавців.		
<i>Фінансові зобов'язання основних учасників</i>	Утримання із заробітної плати 2 % (4,5 % для держслужбовців) (частина єдиного соціального внеску).	Нарахування на заробітну плату 33,2 % (частина єдиного соціального внеску).	Асигнування з бюджету.
<i>Одержувані вигоди</i>	Пенсії. Соціальні послуги.	Перекладання соціальних ризиків на фонд соціального страхування. Стимулювання споживчого попиту.	Додаткове заохочення для державних службовців та інших окремих категорій працівників. Соціальна стабільність.

Джерело: складено авторами.

Що стосується вигід, які одержують суб'єкти державного пенсійного страхування, то прямі вигоди офіційними інституціями передбачено лише для застрахованих осіб. Ці вигоди вони одержують у вигляді пенсійних виплат, а в окремих випадках – у формі соціальних послуг. Інші суб'єкти цього виду соціального страхування одержують швидше непрямі вигоди. Так, своєю участю в державному соціальному страхуванні роботодавці перекладають частину соціальних ризиків на Пенсійний фонд. Крім того, економічні агенти загалом одержують вигоди від стимулювання сукупного попиту завдяки збільшенню споживчих потреб непрацездатного населення. Для держави економічні вигоди полягають насамперед у можливості додаткового заохочення окремих категорій працівників і, таким чином, забезпечення економії видатків на утримання персоналу.

Отже, інституційне середовище державного пенсійного страхування в період реформування пенсійної системи визначає асиметричну участь роботодавців, застрахованих осіб і держави в цьому виді соціального страхування. Основне навантаження щодо формування ресурсів Пенсійного фонду покладено на роботодавців. При цьому застраховані особи, сплачуючи непропорційно менші внески, одержують основні прямі вигоди від пенсійного страхування. Значною мірою це зумовлено традиціями державного пенсійного забезпечення в умовах командно-адміністративної економіки, а також скрутним матеріальним становищем значної кількості найманих працівників. Однак, на нашу думку, це є свідченням також неспроможності громадянського суспільства відігравати дієву роль у державному пенсійному страхуванні. Низький рівень внесків, які сплачують застраховані особи, зменшує їх реальний вплив на управління фінансами Пенсійного фонду, який і так чітко не визначений формальними інституціями.

Заважає розвитку на ринкових засадах державного пенсійного страхування в Україні функціонування соціального страхування. Окрім згаданого законодавчого акта, існує близько 30 законодавчих актів, що регламентують визначення розмірів пенсій для окремих категорій працівників, встановлення до пенсій надбавок, доплат, підвищень та ін. [8, с. 22]. Як видно з табл. 2, станом на 01.01.2012 р. Пенсійний фонд України здійснював виплати на основі Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» лише 12,6 млн пенсіонерам, а іншим 0,6 млн пенсіонерам виплати здійснювалися на основі інших законодавчих актів. Слід зазначити, що, на відміну від зазначеного закону, в інших нормативно-правових актах, що регламентують механізм виплати пенсій, зазвичай передбачено більш вигідні умови для населення.

Наявність офіційних інституцій, які встановлюють різні умови виплати пенсій для різних категорій осіб, негативно позначається на прозорості державного пенсійного страхування, адже численні відхилення від стандартного алгоритму призначення пенсій часто є незрозумілими і нелогічними для суспільства.

Таблиця 2

**Чисельність пенсіонерів, виплату пенсій яким здійснює
Пенсійний фонд України на підставі окремих
нормативно-правових актів (станом на 1 січня)**

Назва нормативно-правового акту	2006 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
«Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»	12 702 906	12 563 826	12 533 984	12 527 813	12 557 159	12 629 886
«Про пенсійне забезпечення»	430 309	264 373	238 918	222 074	207 812	195 827
«Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»	67 394	78 706	75 903	75 946	75 119	85 270
«Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ»	83 089	106 020	84 120	74 177	66 722	61 050
«Про державну службу»	71 839	89 175	96 580	104 484	112 909	121 867
«Про прокуратуру»	4 397	4 981	5 222	5 474	5 805	6 081
«Про статус народного депутата України»	636	824	893	935	988	1 027
«Про статус суддів»	9	1 002	1 016	1 035	1 140	1 394
«Про судову експертизу»	207	243	230	242	251	222
Митний кодекс	19	181	236	332	459	658
Положення про помічника-консультанта народного депутата	609	750	770	798	808	801
«Про наукову і науково-технічну діяльність»	79 111	84 294	79 862	76 514	75 035	74 061
«Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»	3 042	3 618	3 801	3 959	4 125	4 217
«Про службу в органах місцевого самоврядування»	5 600	10 494	12 796	15 640	18 984	22 136
«Про Національний банк України»	325	645	765	889	1 038	1 233
«Про дипломатичну службу»	1	1	1	1	0	0
«Про Кабінет Міністрів України»	–	103	103	101	94	86
Усього	13 449 493	13 209 236	13 135 200	13 110 414	13 128 448	13 205 816

Джерело: складено на основі [9, с. 27].

Це призводить до зростання проблем ефективної взаємодії учасників пенсійного страхування, оскільки люди втрачають чіткі орієнтири раціональної поведінки з метою належного забезпечення матеріальних умов у непрацездатному віці. На нашу думку, все це значно погіршує перспективи оптимізації ролі державного пенсійного страхування в період реформування пенсійної системи.

Успішність функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи значною мірою залежить від наявності офіційних інституцій, що забезпечують його розвиток відповідно до принципів соціального страхування в ринкових демократичних країнах. У цьому контексті виняткового значення набуває наявність формальних інституцій, які забезпечують паритетну роль у цьому процесі застрахованих осіб. Суттєвими недоліками законодавства, яке регламентує державне пенсійне страхування, є:

- складність і незрозумілість пенсійної системи для переважної більшості громадян;
- нерозвиненість норм, що регламентують прозорість і оприлюднення суспільно важливої інформації про формування та використання бюджету Пенсійного фонду;
- відсутність ефективного громадського контролю за функціонуванням державного пенсійного страхування.

У таких умовах складно очікувати адекватного сприйняття населенням доцільності участі в державному пенсійному страхуванні, що є однією з важливих умов успішного реформування пенсійної системи нашої держави.

Питання функціонування державного пенсійного страхування в умовах пенсійної реформи є також головною темою офіційних документів, що регламентують реформування пенсійної системи України. Наприкінці 2009 р. Кабінетом Міністрів України було ухвалено розпорядження № 1224-р «Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи». Аналіз зазначеного документа дає змогу зробити висновок про те, що в ньому відображено насамперед позицію держави, яка є лише одним із трьох основних суб'єктів державного пенсійного страхування. Підтвердженням цього є низка норм, що передбачають посилення фіскального тиску на інших учасників державного пенсійного страхування і водночас нечіткість і декларативність положень, які передбачають участь у ньому застрахованих осіб і роботодавців.

Так, у зазначеному нормативно-правовому акті доволі детально визначено перелік заходів, спрямованих на залучення фінансових ресурсів до Пенсійного фонду. Найголовнішими з таких заходів визначено: посилення платіжної дисципліни стосовно сплати страхових внесків; розширення бази нарахування страхових внесків, у тому числі за рахунок легалізації зарплати та

підвищення її рівня, скорочення неповної зайнятості та безробіття. При цьому заходи, метою яких є підвищення справедливості та ефективності державного пенсійного страхування на засадах, прийнятних для ринкової економіки, носять швидше декларативний характер. Попри те, що в концепції визначено доцільність підвищення прозорості управління фінансами Пенсійного фонду та необхідність активізації в цьому процесі участі громадськості, водночас не наведено конкретних механізмів реалізації цих заходів.

Таким чином, офіційні інституції, що регламентують функціонування державного пенсійного страхування в умовах реформування пенсійної системи, не передбачають достатніх об'єктивних передумов для того, щоб воно забезпечувало ефективне виконання передбачених функцій. Системні недоліки чинних нормативно-правових актів полягають насамперед у неспроможності забезпечити рівноцінну участь у державному пенсійному страхуванні всіх груп його учасників, а також у відсутності дієвих норм, які забезпечують прозорість і публічність формування і використання ресурсів Пенсійного фонду.

Характеристика неформальних інституцій державного пенсійного страхування

Невід'ємною складовою інституцій, які впливають на розвиток державного пенсійного страхування, є неформальні інституції. Незважаючи на те, що їм загалом не належить провідна роль в організації державного пенсійного страхування, вони все ж суттєво впливають на його результативність. Насамперед варто зазначити, що поведінка застрахованих осіб та роботодавців далеко не завжди регулюється встановленими у країні нормами. Крім того, організація взаємовідносин усередині груп застрахованих осіб, а також у середовищі роботодавців також дуже часто законодавчо не визначена. Крім того, у нашій країні доволі часто відбувається порушення тих чи інших законодавчо встановлених правил поведінки. З огляду на це, повністю поділяємо думку професора О. Є. Румянцевої стосовно того, що чимало негативних явищ неможливо врегулювати законодавством [10, с. 3]. Значення дослідження неформальних інституцій в нашій державі зростає, адже рівень тінізації вітчизняної економіки, за різними оцінками, становить близько 50%. У таких умовах не лише неможливо забезпечити повноцінне регулювання офіційними інституціями відповідних взаємовідносин, а й складно навіть одержати усю необхідну інформацію про фінансовий стан основних суб'єктів економічної системи.

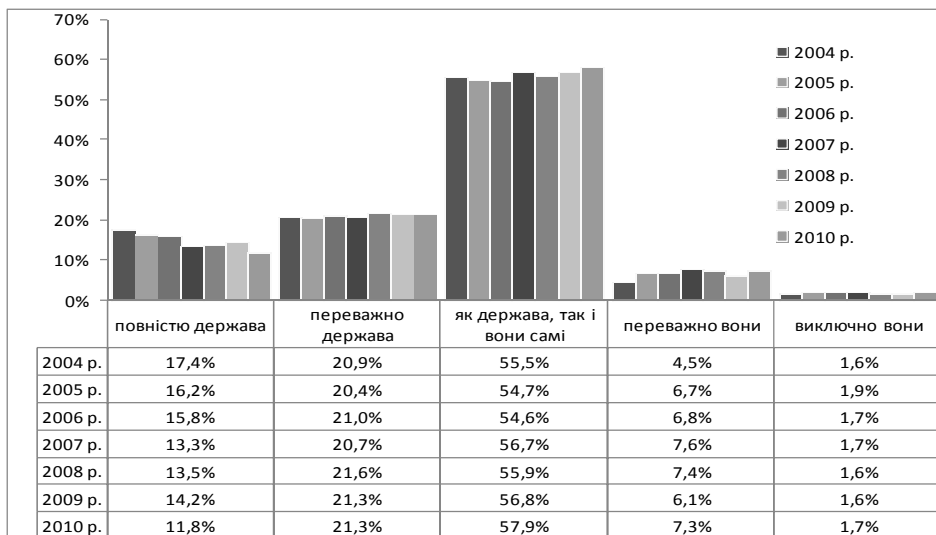
Фундаментальною інституцією, яка визначає поведінку людей щодо державного пенсійного страхування, є ідентифікація відповідального суб'єкта економічної системи за добробут домогосподарства. Попри те, що впродовж останніх років відбулися радикальні зміни у вітчизняній економіці, які перед-

бачали становлення ринкових засад господарювання, рівень особистої відповідальності населення за власний добробут є дуже низьким. Проявом незрозуміності інституцій, що стимулюють активну економічну поведінку людей, є домінування в суспільстві думки про те, що відповідальність за забезпечення їхнього добробуту має нести переважно держава.

Відповідно до результатів опитування домогосподарств, яке щороку проводить Державна служба статистики України, у 2010 р. лише 1,7 % домогосподарств вважали, що за особистий добробут відповідальність мають нести винятково вони, а ще 7,3 % вважали, що переважно вони (рис. 1). При цьому 11,8 % домогосподарств стверджували, що за їхній добробут має відповідати повністю держава, а ще 21,3 % – що переважно держава.

Рисунок 1

Розподіл домогосподарств, залежно від того, як вони визначають відповідальність за власний добробут



Джерело: Складено на основі [12].

Враховуючи те, що суспільство схильне перекидати відповідальність за забезпечення власного добробуту на державу, погіршуються перспективи раціональної поведінки громадськості в державному пенсійному страхуванні. Підтвердженням правильності зробленого висновку є результати соціологічного опитування, проведеного наприкінці 2010 р. На запитання щодо того, хто має відповідати за забезпечення старості респондентів, лише 8 % відповіли що вони самі, ще 53 % вважали, що держава і вони самі, однак 36 % схильні вважати, що це повинна робити держава [11, с. 13]. У таких умовах складно очікувати на успішну реалізацію нормативно-правових актів, що передбачають підвищення відповідальності застрахованих осіб за забезпечення власного добробуту.

Доволі високий рівень покладання обов'язку на державу щодо пенсійного забезпечення спостерігається в умовах низької довіри людей до органів державного управління. Це підтверджує несформованість у суспільстві правил поведінки, які відповідають ринковим принципам. Відповідно до усталених правил поведінки, переважна більшість населення (76 %) очікує, що державна пенсія буде основним джерелом доходу після виходу на пенсію. І водночас 41 % опитаних громадян нашої держави стверджують, що вони не матимуть достатнього доходу після виходу на пенсію, ще 29 % вважають, що, швидше за все, не матимуть такого джерела і лише 5 % сподіваються на належний рівень доходу. Таким чином, можна говорити про те, що в нашій країні відсутні дієві інституції, які спонукали б людей до ефективного забезпечення матеріальними ресурсами в непрацездатний період. Зрозуміло, що головним чином така ситуація спричинена загалом скрутним матеріальним становищем значної частини населення, що працює. Проте невирішеність проблеми переважного відсторонення громадськості від завдання власного забезпечення матеріальними ресурсами на належному рівні створює значні перешкоди на шляху розвитку державного пенсійного страхування в Україні.

Вирішуючи завдання забезпечення власного добробуту в непрацездатному віці, індивіди спроможні здійснювати позитивний вплив на економічні процеси в державі. Окремі економісти навіть вважають, що домашні господарства є головним чинником у фінансовій системі держави, оскільки вчинки і поведінка людей визначають хід і результати економічного процесу [13, с. 60]. Саме наявність розвинених традицій участі населення в пенсійному страхуванні не лише здатна позитивно вплинути на забезпечення добробуту домогосподарств, а й може мати позитивні наслідки для економіки країни. Варто зазначити, що в українському суспільстві не було достатніх передумов для формування таких неформальних інституцій.

Ухвалення наприкінці 90-х рр. XIX ст. – на початку XX ст. законодавчих норм, що регламентують державне пенсійне страхування, фактично запровадило цей вид соціального страхування відповідно до принципів ринкової економіки. Тож не дивно, що за такий короткий проміжок часу в нашій державі не сформовано неформальних інституцій, які визначають раціона-

льну поведінку людей щодо ефективного пенсійного забезпечення. Це значно ускладнює реалізацію законодавчих норм, які передбачають реформування пенсійної системи та розвиток державного пенсійного страхування в умовах багаторівневої пенсійної системи. Відповідно до соціологічного опитування, проведеного в 2010 р., лише 2 % опитаних вважають привабливим недержавне пенсійне забезпечення, а лише 20 % опитаних знають про такий вид заощадження та інвестування ресурсів.

Описані проблеми неформальних інституцій стосуються інституцій першого типу, які вступають у дію, коли один, декілька або всі індивідууми спільноти з метою досягнення поставленої мети постійно поводяться або змушені поводитися однаково (або дуже схоже). Проте не менші проблеми спостерігаються також в інституційному забезпеченні ефективної організації суб'єктів державного страхування в дієві соціальні організації. Функції організації застрахованих осіб у формальні об'єднання в демократичних країнах беруть на себе профспілкові формування. Низька громадська активність населення в нашій державі, низький рівень взаємної довіри, високий рівень залежності від роботодавців, відсутність відповідних позитивних традицій значно послаблюють профспілковий рух, часто роблять офіційні профспілкові організації ефемерними і змушують їх бути маріонетками в руках роботодавців або органів влади. З огляду на це, реалізація навіть тих обмежених прав, які передбачені для застрахованих осіб офіційними інституціями, залежить від спроможності організації людей у дієві групи впливу.

Висновки

Таким чином, у дослідженні констатовано невідповідність формальних і неформальних інституцій. Попри те, що офіційні норми і правила визначають перспективи розвитку державного пенсійного страхування в межах багаторівневої системи, наявні неформальні інституції, які визначають поведінку індивідів, свідчать про схильність останніх до перекладання відповідальності за своє матеріальне становище на державу. Це посилює навантаження на державне пенсійне страхування в забезпеченні суспільного добробуту. Невирішеність цієї проблеми значно ускладнює перспективи розвитку державного пенсійного страхування та погіршує ефективність виконуваних ним функцій, особливо функції оплати частини вартості робочої сили. Отже, виявлена невідповідність між формальними і неформальними інституціями державного пенсійного страхування, спричинена здебільшого повільним розвитком останніх, зумовлює необхідність враховувати чинник часу для обґрунтування тих чи інших напрямків вдосконалення державного пенсійного страхування.

Література

1. Блауг М. Економічна теорія в ретроспективі / Марк Блауг / Пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 670 с.
2. Бортіс Г. Інституції, поведінка та економічна теорія: Внесок до класико-кентанської політичної економії / Генріх Бортіс / Пер. з англ. Т. Бардадим. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 560 с.
3. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Даглас Норт / Пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
4. Ольсевич Ю. О специфике экономических институтов социальной сферы (теоретический аспект) / Ю. Ольсевич, В. Мазарчук // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 50–64.
5. Конституція України від 26.06.1996 р. зі змінами і доповненнями станом на 10.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
6. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування № 16/98 ВР від 14.01.1998 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=16%2F98-%E2%F0>.
7. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058-VI від 9 липня 2003 р. зі змінами і доповненнями. [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.
8. Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації «пенсійного портфеля» : аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова : за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 104 с.
9. Соціальний захист населення України. Статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 119 с.
10. Румянцева Е. Е. Нравственные законы экономики / Е. Е. Румянцева. – М. : Инфра-М, 2010. – 96 с.
11. Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки 2010. – К. : USAID. – 2010. – 22 с.
12. Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2010 році [Електронний ресурс] : режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
13. Глухов В. В. Сбережения и инвестиции домашних хозяйств / В. В. Глухов // Финансы и кредит. – 2008. – № 19 (307). – С. 59–63.

Стаття надійшла до редакції 28 січня 2013 р.