

УДК 369.01

Рад Н.С.

кандидат економічних наук, доцент,
начальник головного управління
Пенсійного фонду України в Донецькій області

АДМІНІСТРУВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ: СУЧАСНИЙ КОНТЕКСТ РОЗВИТКУ

У статті досліджено окремі питання функціонування вітчизняної пенсійної системи з огляду на стан її адміністрування. Зазначено, що реалізація положень пенсійного страхування більшою мірою уповільнюється через наявні проблеми адміністрування пенсійної системи. Запропоновано напрями вдосконалення концепції пенсійної системи в частині її адміністрування через удосконалення її інформаційної інфраструктури, поширення комунікативних можливостей по всьому периметру функціональних повноважень та учасників пенсійних відносин у контексті подальшої гармонізації із соціально-економічними трансформаціями країни.

Ключові слова: пенсійна система, адміністрування, механізм, потенціал, проблеми, особливості, удосконалення.

Рад Н.С. АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ: СОВРЕМЕННЫЙ КОНТЕКСТ РАЗВИТИЯ

В статье проанализированы отдельные вопросы функционирования отечественной пенсионной системы с точки зрения ее администрирования. Отмечено, что реализация положений пенсионного страхования в значительной степени замедляется имеющимися проблемами администрирования. Предложены направления усовершенствования концепции пенсионной системы в части ее администрирования через усовершенствование ее информационной инфраструктуры, расширения коммуникационных возможностей по всему периметру функциональных полномочий и участников пенсионных отношений в контексте дальнейшей гармонизации с социально-экономическими трансформациями страны.

Ключевые слова: пенсионная система, администрирование, механизм, потенциал, проблемы, особенности, усовершенствование.

Rad N.S. PENSION SYSTEM ADMINISTRATION: CONTEMPORARY DEVELOPMENT BACKGROUND

The article examines separate issues related to the functioning of pension system in Ukraine from viewpoint of its administration. Finally we emphasize that implementation of provisions related to retirement insurance slows significantly due to the existing problems of pension system administration. The author proposes guidelines to improve efficiency of retirement insurance mechanism for the solution of social problems, particularly to improve pension system concept in the context of its administration through improvement of its information infrastructure, growth of its communication abilities all the way around function permissions and participants of pension relations in the context of further harmonization with social-economic transformations in Ukraine.

Keywords: pension system, administration, mechanism, potential, problems, features, improvement.

Постановка проблеми. Пенсійне забезпечення має виключне суспільне значення в реалізації положень соціальної держави [1]. Його рівень та якість свідчать про розвиненість держави і суспільства. Передбачаючи різні варіанти побудови пенсійного страхування, вітчизняна пенсійна система забезпечує широкий діапазон можливостей для учасників пенсійних відносин. Сучасна пенсійна система складається із солідарної та накопичувальної систем загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та системи недержавного пенсійного забезпечення [2]. Обрання такого розгалуженого механізму пенсійного страхування (забезпечення) вимагає необхідності його адаптації до суспільного середовища. Поряд із цим реалізація закладеного в перелічених формах пенсійного страхування соціального та економічного потенціалу потребує також вироблення сучасних підходів до їх адміністрування. Розглядаючи адміністрування як одну з основних складових частин функціонування пенсійної системи, варто також звернути увагу на відповідність його форми та змісту до вимог сучасного періоду суспільного розвитку, адже ефективність функціонування пенсійної системи здебільшого позначається і на якості її сервісів, якими користуються учасники пенсійних відносин. Основними вимогами щодо функціонування пенсійної системи є її прогнозованість, зрозумілість, контрольованість, а також зручність отримання продуктів пенсійної системи або послуг. Утім, адмініструванню пенсійної системи на сучасному етапі притаманні характерні для трансформаційного періоду проблеми, зокрема некомплексний та непослідовний характер прийнятих за основу стратегічних орієнтирів пенсійних перетворень, недосконалість

архітектури інформаційного середовища, недостатня розвиненість інформаційної інфраструктури та інформаційно-комунікаційних сервісів, а також неоптимальність руху інформаційних потоків по всьому периметру функціональних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сутності пенсійної системи та пов'язаних із її функціонуванням проблем присвячували свої роботи провідні вчені та практики, зокрема В. Глуценко, І. Шевченко, М. Карлін, І. Іванчук, Б. Зайчук, О. Зарудній, Ю. Сибірянська, Т. Котіна та багато інших. Однак в умовах активних суспільних трансформацій продовжується поступове перетворення пенсійної системи, що потребує подальшого вдосконалення її адміністрування. Це пояснює актуальність досліджень в цьому напрямі.

Мета статті полягає в аналізі окремих аспектів адміністрування пенсійної системи України в умовах триваючих трансформацій в усіх сферах суспільного життя, визначенні кола проблемних питань та виробленні пропозицій щодо вдосконалення концепції адміністрування пенсійного страхування в контексті подальшого соціально-економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Здатність ефективно реалізовувати суспільну потребу у матеріальній підтримці категорії громадян похилого віку вважається одним із найважливіших індикаторів якості пенсійної системи та показником розвиненості держави. Така здатність забезпечується багатьма факторами, зокрема досконалим законодавчим забезпеченням, інтегрованістю та адаптованістю до суспільного середовища, а також якістю адміністрування пенсійної системи. Категорія адміністрування (administro) у широкому сенсі означає

«управління». Водночас у площині податкового законодавства поняття адміністрування стосовно податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів визначається в дещо вужчому сенсі – як сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль сплати податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом [3].

Варто зазначити, що ефективність і якість адміністрування процесу щільно пов'язані з його законодавчим забезпеченням. Дослідниками означені фактори переважною мірою розглядаються як єдине ціле. Процес пенсійного страхування акумулює в собі складну систему взаємовідносин, що містять функції з ведення реєстру застрахованих осіб, обліку сплачених страхових внесків, формування пенсійних активів, акумулювання фінансових ресурсів відповідної пенсійної системи та здійснення пенсійних виплат. Управління складовими елементами пенсійної системи має певні особливості, що визначаються специфікою її побудови на підставі страхових принципів. В означеному контексті адміністрування пенсійної системи можна уявити як систему управління процесом пенсійного страхування через сукупність нормативно-правових актів, відповідних державних інституцій, їх організаційно-інформаційного (функціонального) та кадрового забезпечення, що забезпечуватимуть найбільш ефективне виконання функцій для всіх учасників пенсійних відносин. Адміністрування пенсійних відносин поширюється по всіх складових функціональних повноважень пенсійної системи, основні з яких наведені на рис. 1.

Рівень адміністрування відповідного напряму пенсійної системи напряму впливає на якість забезпечення послуг певній категорії учасників пенсійної

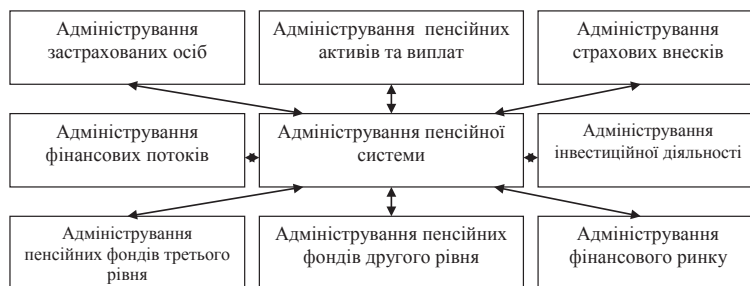


Рис. 1. Схематичний вигляд адміністрування основних складових частин вітчизняної пенсійної системи

системи (пенсіонери, страхувальники, застраховані особи), а в цілому характеризує її результативність також і для інших учасників пенсійних відносин (учасників економічної діяльності, інвесторів, банківської сфери тощо). У дослідницьких колах поняття «якість» визначається як система найважливіших необхідних властивостей організаційної структури управління, що відносяться до здатності задовольняти встановлені та припустимі потреби як структури в цілому, так і зовнішнє середовище, а ефективність може визначатись лише за наявності кінцевого результату роботи системи управління [4, с. 108].

Загальновідомо, що результатом функціонування пенсійної системи є якісно високий рівень пенсійного забезпечення громадян. Однак означене питання в системі пенсійних відносин є найбільш гострим і дискусійним, адже його вирішення пов'язується з наявністю багатьох умов: демографічних, економічних, фінансових, політичних тощо. У контексті дослідження якості пенсійної системи, на думку автора, можна представити у вигляді сукупності системно сформованих характеристик продуктів пенсійної системи, які вона здатна виробляти для задоволення потреб суспільства в питаннях пенсійного забезпечення. Однак якість пенсійної системи визначається не тільки рівнем пенсійного забезпечення для пенсіонерів. Поряд із цим украй важливими характеристиками пенсійної системи також вважаються всі інші ключові елементи пенсійної системи, що визначають якість основного індикатора та впливають на пенсійні відносини. До таких чинників, окрім пенсійних виплат, можна віднести рівень страхових внесків для страхувальників та застрахованих осіб, особливості формування страхового стажу, а також відносини в процесі формування пенсійних накопичень для учасників економічних відносин, фінансового ринку тощо.

Водночас на процес функціонування пенсійної системи, крім управління та адміністрування, здійснюється також вплив через державне регулювання, що позначається в кінцевому підсумку на її якості. Особливості дії перелічених чинників наведено в табл. 1.

Незважаючи на дещо різне змістове наповнення перелічених в табл. 1 чинників управлінського впливу, між ними існує щільний зв'язок. Так, регулюванням визначаються правові засади параметрів пенсійного страхування. Зазначено, що управлінням засобами набору управлінських функцій функціонування пенсійної системи певним чином скеровується в напрямі отримання бажаного результату [5, с. 36]. При цьому автор зауважує, що якщо управлінням вважається будь-який вплив суб'єкту

Таблиця 1

Особливості функціонування пенсійної системи під впливом адміністрування, управління та регулювання

Засоби впливу	Характеристика впливу	Наслідки впливу
Регулювання	відбувається через вплив на пенсійні права застрахованих осіб та державні пенсійні зобов'язання за допомогою встановлених тарифів	визначаються рівнем пенсійного забезпечення та обсягом навантаження на економіку держави та збалансованістю доходів і витраток пенсійної системи
Управління	містить сукупність управлінських функцій, зокрема цілеполягання, аналіз, прогнозування, планування, програмування, організацію, стимулювання, корегування, облік та контроль тощо	позначаються на ефективності використання закладеного в законодавстві потенціалу, контролюваності та прогнозованості процесу в довготривалій перспективі
Адміністрування	вміщує сукупність інструментів для реалізації управлінських дій щодо виконання пенсійного законодавства та функцій із пенсійного страхування	позначається на повноті та якості виконання функцій пенсійного фонду для виконання її цілей

Джерело: твердження та висновки автора

Таблиця 2

Основні ознаки креативної моделі пенсійної системи

Модель пенсійної системи	Функціональне спрямування	Змістове наповнення
Креативна комплексна модель		
Концептуальна модель	завдання пенсійної системи виходячи з потреб суспільства	забезпечення матеріальної підтримки громадян у похилому віці
Системна модель	процес пенсійного забезпечення від формування пенсійних активів до реалізації прав	забезпечення оптимального процесу
Сервісна модель	продукти пенсійної системи	забезпечення зручних та якісних сервісів і продуктів

Джерело: складно автором на основі [7]

(активної сторони) на об'єкт (пасивну сторону), що здійснюється з метою спрямування його дії бажаним для суб'єкту чином, то регулювання має на меті здійснювати корегування, налаштування, підлаштування діяльності об'єкту. Інакше кажучи, управління визначає траєкторію руху, розвитку в цілому, тоді як регулювання поширюється тільки на корекцію, зміну, уточнення опорної планової, програмної траєкторії відповідно до умов, що складаються, додаткових вимог, особливих державних інтересів тощо.

Дослідниками звертається увага на особливості вітчизняного управлінського устрою. Зокрема, М.І. Деркач зазначив, що для України, як і більшості пострадянських країн, характерне вертикальне управління, тобто практика централізованого держуправління, за якої контроль діяльності місцевої влади здійснюється вищими органами управління. Між тим автор звертає увагу на позитивну практику країн світу, що переходять на горизонтальне управління, за якого адміністративний контроль «зверху» замінюється демократичним контролем, що здійснюється на основі створених за територіальною ознакою представницьких органів самоуправління та передбачає безпосередню підзвітність населенню [6, с. 59]. Вказане означає поступовий перехід управлінських систем до роботи за принципами відкритості і прозорості. Поширення таких підходів на систему пенсійного страхування визначає необхідність, з одного боку, логічності і зрозумілості в побудові пенсійного страхування, а з іншого – відкритості для учасників пенсійних відносин та суспільства. Пенсійна система для підвищення довіри та рівня участі в ній громадян потребує зрозумілості її функціонування кожним членом суспільства. Отже, сучасна модель пенсійної системи потребує імплементації сучасних управлінських елементів та перетворення її на інноваційну або креативну модель, що сприяє соціально-економічному розвитку суспільства. Під креативною моделлю Ф.О. Ярошенко, зокрема, розуміє структуру знань певної предметної галузі, навігаційну структуру (виконує функції візуалізації алгоритмів щодо реакції на виклики зовнішнього середовища, розв'язання внутрішніх проблем системи, підготовки та надання в зовнішній простір системи інформації щодо поточного стану, цілей і стратегії її розвитку), ядро, а також необхідні компоненти розвитку [7, с. 5]. На думку дослідника, ядро креативної моделі включає необхідну сукупність механізмів управління, які моделюють діяльність складної системи та управляють її ефективністю. Вона складається із завдання (концептуальної моделі), процесу (системна модель) та продукту (сервісна модель). Універсальність підходу до побудови означеної моделі може також бути використаною в побудові креативної моделі пенсійної системи. Продовжуючи думку автора, модель пенсійної системи в контексті креативної моделі пенсійної системи визначено в табл. 2.

Доцільно відзначити, що концептуальна модель пенсійної системи, зазнавши суттєвих трансформацій від системи пенсійного забезпечення, була перетворена на систему пенсійного страхування. Зважаючи на запровадження страхових принципів та особливості функціонування страхових пенсійних систем, їх концепція орієнтована на необхідності фінансової збалансованості у довготривалій перспективі. Виходячи з цього, адміністрування пенсійної системи сфокусоване на плануванні та прогнозуванні її фінансових джерел. Дослідниками зазначається, що процес прогнозування доходів бюджету полягає не лише у виявленні ретроспективних тенденцій і їх закладанні в прогнозах на майбутні періоди, а в тому, щоб у результаті комплексного і глибокого аналізу, критичної оцінки існуючої ситуації виявити проблеми і передбачити можливості їх усунення в майбутньому [8, с. 76]. Підкреслюється, що прогнозування завжди пов'язане з невизначеністю, тому вже на етапі постановки завдання слід урахувати, що прогноз залежить від якості і кількості базової інформації, прийнятих припущень, заданих умов і обмежень і не може бути абсолютно точним, достовірним і однозначним [8, с. 76]. Тому ключовим чинником, який впливає на процес прогнозування, є наявна статистична інформація.

Пенсійні відносини містять широкий спектр економічних, демографічних, фінансових та інших показників, що входять до сфери адміністрування Накопичувального фонду. Зазначено, що загальною рисою методів прогнозування, що застосовуються в Україні, є брак кількісного аналізу, без чого прогнозна оцінка, навіть попри її можливу точність, не може вважатись обґрунтованою, а отже, надійною [8, с. 82]. При цьому критиці піддається як склад показників, так і методи їх оброблення. У солідарній системі показники стосуються практично всіх основних функціональних процесів: призначення, нарахування та перерахунків пенсії; обліку застрахованих осіб; обліку страхувальників та стану їх розрахунків; опрацювання звернень громадян, бухгалтерського обліку; діловодства; обліку кадрів тощо. У межах недержавних пенсійних фондів, як стверджують В.В. Глуценко та І.А. Шевченко, відбувається управління інвестиційною політикою, що передбачає визначення структури та обсягів інвестицій за різними напрямками з метою збереження та примноження пенсійних внесків, забезпечення диверсифікації пенсійних активів між різними класами та видами активів, галузями економіки та окремими емітентами тощо. Авторами підкреслюється особлива необхідність розкриття інформації про структуру інвестиційного пенсійного портфелю і характер управління ним, що передбачає як оцінювання діяльності керуючих компаній, так і характеру фінансових ринків [9, с. 73].

А.Б. Камінським та Я.В. Ломовацькою також звертається увага на асиметрію доступності необхідної інформації, яка викликана тим, що функціону-

вання обов'язкового накопичувального рівня (другого рівня пенсійної системи) та рівня добровільного недержавного пенсійного забезпечення (третього рівня) передбачає делегування коштів (пенсійних внесків) у довірче управління та породжує відносини «принципал – агент», за яких учасники пенсійних відносин перебувають у ситуації меншої інформаційної насиченості, ніж менеджери з управління інвестиційними ресурсами [10, с. 90]. На думку дослідників, такі інформаційні сервіси підвищать якість рівень комунікацій у площині пенсійного страхування накопичувального характеру. Серед досліджень щодо адміністрування доходної частини пенсійного фонду солідарної системи пенсійного страхування особливого резонансу набули обговорення єдиного соціального внеску. Більшість дослідників схильно відносяться до зменшення тарифів ЄСВ і вважають, що наслідком цього кроку буде спрощення адміністрування цього платежу в частині підвищення рівня сплачуваності.

Поряд із цим М.І. Карліним та Н.В. Іванчук стверджують, що оптимізація адміністрування єдиного соціального внеску (яка також розглядається як обов'язкова передумова легалізації заробітної плати, зростання надходжень до державних цільових фондів та зменшення дефіциту Пенсійного фонду України) передбачає дещо інший механізм [11, с. 93]. Авторами наголошується доцільність не зменшення ставки єдиного соціального внеску, а раціоналізація адміністративно-управлінських витрат, до складу яких входять: видатки на розрахунково-касове обслуговування та плата за підкріплення готівкою виплати пенсії керівництвом і управління в сфері пенсійного забезпечення, виготовлення свідоцтв загальнообов'язкового державного соціального страхування та пенсійних посвідчень, виготовлення бланків, виплатних відомостей, створення програмно-технічного забезпечення тощо [11, с. 93–94]. Варто зауважити, що в практичній площині вже реалізуються заходи щодо оптимізації структури органів Фонду як за рахунок скорочення неефективних операцій, а також функцій, що дублюються, так і завдяки запровадженню нових технологій [12].

Однак поряд із метою оптимізації витрат на утримання адміністративного апарату реалізується завдання створення зручних сервісів для громадян в отриманні будь-яких послуг із пенсійного забезпечення. Концепцією інформаційно-аналітичних систем Пенсійного фонду України передбачено поступову автоматизацію переважної кількості функцій. У результаті реалізації Концепції очікується створення в Пенсійному фонді України єдиного інформаційного середовища з максимально безпаперовими процесами обробки документів та даних, потужною інформаційно-аналітичною моделлю всіх технологічних процесів, можливістю проведення прогнозування розвитку пенсійної системи [13]. Водночас потребує вироблення інформаційна концепція агрегованої системи показників солідарної та накопичувальної систем загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення для всебічного аналізу та прогнозування учасниками пенсійного страхування пенсійних активів у довготривалій перспективі.

Висновки. Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що механізм пенсійної системи як один з інструментів реалізації цілей пенсійного забезпечення громадян ще не реалізував повною мірою закладений у ньому потенціал і потребує вдосконалення. З метою вирішення перелічених у статті про-

блемних питань адміністрування пенсійної системи в контексті соціально-економічного розвитку, на нашу думку, необхідно:

1. Розробити засоби стимулювання активності громадян у пенсійному страхуванні через удосконалення адміністративних та комунікаційних сервісів.

2. Удосконалити модель пенсійної системи імplementуванням інноваційних управлінських інструментів (горизонтального спрямування).

3. Розробити інформаційну концепцію агрегованої системи показників солідарної та накопичувальної систем загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення для всебічного аналізу та прогнозування учасниками пенсійного страхування пенсійних активів у довготривалій перспективі.

Запровадження перелічених заходів дасть змогу активізувати процес розвитку трирівневої пенсійної системи, підвищити фінансову сталість пенсійної системи, активізувати економічну активність суб'єктів господарювання та підприємницької діяльності, вивести з тіні трудові відносини та заробітну плату (доходи), що забезпечить підвищення рівня соціальної захищеності населення та подальшого розвитку пенсійного страхування в контексті соціально-економічного розвитку країни.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є вирішення проблем формування цілісної концепції пенсійної системи та гармонізації її функціонування в суспільному середовищі.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Конституція України. – К.: Велес, 2006. – 48 с.
2. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. № 2755-УІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057>.
4. Семенко І.В. Якість систем управління підприємствами: методологія, організація, практика: [монографія] / І.В. Семенко. – Донецьк: ДонНУЕТ, 2009. – 394 с.
5. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: [учеб. пособ.] / Б.А. Райзберг. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 384 с.
6. Деркач М.І. Фіскальна децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку України / М.І. Деркач // Фінанси України. – 2011. – № 2 (183). – С. 56–63.
7. Ярошенко Ф.О., Бушуев С.Д. Формування креативних моделей управління проектами розвитку системи державних фінансів України / Ф.О. Ярошенко, С.Д. Бушуев // Фінанси України. – 2011. – № 2 (183). – С. 4–8.
8. Сибірянська Ю.В., Котіна Т.М. Інноваційні підходи до прогнозування і планування доходів бюджету / Ю.В. Сибірянська, Т.М. Котіна // Фінанси України. – 2011. – № 2 (183). – С. 72–85.
9. Глущенко В.В., Шевченко І.А. Фактори похвалення участі населення в недержавному пенсійному страхуванні / В.В. Глущенко, І.А. Шевченко // Фінанси України. – 2013. – № 7 (212). – С. 69–77.
10. Камінський А.Б., Ломовацька Я.В. Дослідження інформаційної прозорості недержавних пенсійних фондів України / А.Б. Камінський, Я.В. Ломовацька // Фінанси України. – 2011. – № 4 (185). – С. 88–96.
11. Карлін М.І., Іванчук Н.В. Шляхи удосконалення адміністрування єдиного соціального внеску в Україні / М.І. Карлін, Н.В. Іванчук // Фінанси України. – 2012. – № 12 (205). – С. 93–102.
12. Зарудній О.Б. Маємо завершити докорінні зміни в системі обслуговування громадян / О.Б. Зарудній // Вісник Пенсійного фонду України. – 2015. – № 9 (159). – С. 5–9.
13. Концепція розвитку інформаційно-аналітичних систем Пенсійного фонду України, затверджена Наказом Пенсійного фонду України від 26.09.2015 р. № 86 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/86>.