

Валентина ТРОПІНА

ПЕНСІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Досліджено основні напрями практичної реалізації пенсійної реформи в Україні. Проаналізовано вплив проведених заходів з реформування пенсійної системи на збалансування бюджету Пенсійного фонду України. Обґрунтовано необхідність та визначено ключові питання подальшого поглиблення реформи пенсійної системи.

Посилення соціальної спрямованості ринкових перетворень передбачає надійний соціальний захист населення і належне пенсійне забезпечення як один із визначальних чинників суспільного добробуту. В цьому аспекті ефективність функціонування пенсійної системи та її реформування стають важливою умовою суспільного розвитку і соціальних перетворень. Сформована система пенсійного забезпечення в Україні не відповідає цим вимогам і тому актуальними залишаються проблеми подальшого її вдосконалення та завершення розпочатого процесу реформування.

Теретичним і практичним питанням функціонування пенсійної системи України присвячено багато наукових досліджень. Зокрема, можна виділити праці вітчизняних вчених: Б. Зайчука, О. Залєтова, В. Куценко, Е. Лібанової, О. Макарової, М. Папієва, С. Реверчука, С. Румянцева, У. Садової, О. Ткача, А. Федоренка та інших, а також зарубіжних авторів: У. Беверіджа, К. Еклунда, Л. Ерхарда, Дж. М. Кейнса, Г. Мюрдаля, Д. Рікардо, В. Роїка, П. Самуельсона, В. Сенчагова, А. Сміта, В. Фішера та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових досліджень з цієї проблематики, вона залишається актуальною через постійні зміни,

що відбуваються у сфері пенсійного забезпечення, та значні прогалини і недоліки процесу реформування пенсійної системи.

Метою статті є аналіз практичної реалізації пенсійної реформи в країні, а також узагальнення і систематизація ключових завдань подальшого реформування пенсійної системи України.

Зміна соціально-економічної системи, перехід до ринкових перетворень у нашій державі протягом двох останніх десятиліть повністю змінили вітчизняну пенсійну систему, яка в сучасному вигляді започаткована в січні 2004 р. і передбачає формування, призначення і виплату пенсій в межах трирівневої пенсійної системи. Проте донині не вдалося сформувати інститут пенсійного забезпечення, який здатний ефективно функціонувати в ринкових умовах і виконувати завдання, що відводить йому суспільство. На сьогодні пенсійні видатки перетворилися на величезний тягар, що не лише стримує соціальний та економічний розвиток, а й становить загрозу повноцінному функціонуванню України як самостійної незалежної держави.

Так, до 2004 р. рівень пенсійних видатків в Україні становив близько 9% ВВП, надалі це співвідношення зростало: 11,4%

– у 2004 р., близько 14% – у 2005–2007 рр., 15,9% – у 2008 р. У 2009 р. цей показник сягнув рекордно високої позначки – понад 18%, оскільки жодну статтю пенсійних видатків не було зменшено чи скасовано, а ВВП унаслідок економічної кризи різко скоротився [1, 19]. У 2010 р. видатки Пенсійного фонду склали близько 17% ВВП, у 2012 р. сума видатків на пенсійні виплати становила 233,7 млрд. грн. (в т. ч. власні надходження – 157,9 млрд. грн.), що на 23 млрд. грн. більше порівняно з 2011 р., частка видатків у ВВП склала 16,3% [2].

Як свідчить практика останніх років, виконання всіх зобов'язань Пенсійного фонду України щодо пенсійних виплат нині можливо за рахунок позичок, що їх отримує Пенсійний фонд із Державного бюджету України. Згідно з даними звіту про виконання бюджету Пенсійного фонду за 2012 р. залишок непогашених протягом року сум позик станом на 1 січня 2013 року становив 11,9 млрд. грн. Видатки за рахунок коштів Державного бюджету України склали у 2012 р. 41,7 млрд. грн.

Незважаючи на проголошений ще у 1991 р. курс на перехід до страхових засад пенсійного забезпечення, роль державного бюджету у фінансуванні пенсійних виплат залишається значною. Більше того, після 2004 р., коли пенсійну систему почали активно використовувати для передвиборчої агітації, бюджетні пенсійні видатки стали зростати швидкими темпами. Якщо у 2000–2003 рр. видатки на соціальний захист пенсіонерів становили близько 4 млрд. грн., або 7% загального обсягу видатків зведеного бюджету України, то у 2004 р. – вже відповідно 9,3 млрд. грн. (9%), у 2005 р. – 28,8 млрд. грн. (20%), у 2009 р. – 62,0 млрд. грн., а у 2010 р – 63,7 млрд. грн. видатків зведеного бюджету. Частка видатків на соціальний захист пенсіонерів у загальній сумі видатків Державного бюджету

України на соціальний захист і соціальне забезпечення у 2011 р. становила 91,8%, що порівняно з 2009 р. більше на 27,7% і порівняно з 2010 р. менше на 0,7% [3]. Випереджаюче зростання видатків на соціальний захист пенсіонерів істотно обмежує можливості фінансування інших видатків бюджету. У структурі зведеного бюджету видатки на соціальний захист пенсіонерів поступаються за обсягом лише видаткам на освіту та перевищують видатки на охорону здоров'я, на духовний та фізичний розвиток, на житлово-комунальне господарство, на охорону навколишнього природного середовища, на економічну діяльність, забезпечення загальнодержавних функцій, на громадський порядок, безпеку та судову владу, на оборону.

За програмною класифікацією видатків Державного бюджету України чи не найбільші обсяги фінансування припадають на програми Міністерства фінансів України, пов'язані з трансфертами Пенсійному фонду: “Дотація Пенсійному фонду України на пенсійне забезпечення військовослужбовців, виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами”; “Покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій”; “Пенсійне забезпечення працівників, зайнятих повний робочий день на підземних роботах, та членів їх сімей”.

Згідно з оцінками Аналітично-дорадчого центру, протягом 2012–2013 рр. співвідношення кількості пенсіонерів до кількості платників пенсійних внесків дорівнюватиме 87% , після чого він почне стало зростати та сягне у 2050 р. 125%. Іншими словами, за умови збереження існуючих демографічних тенденцій четверо працівників повинні будуть утримувати п'ятьох пенсіонерів [4, 11]. Основною причиною такої тенденції є низький рівень народжуваності та зниження тривалості життя.

Необхідність покриття пенсійних і соціальних видатків в умовах старіння населення та дії значної кількості програм соціальної допомоги обумовлює посилення податкового навантаження як на сектор фінансових і нефінансових корпорацій, так і на сектор домогосподарств. Це, у свою чергу, не тільки призведе до збільшення обсягів державного боргу з відповідними інфляційними наслідками, а й обмежить можливості інвестиційного розвитку економіки.

Накопичувальну систему загальнообов'язкового пенсійного страхування планували запровадити ще у 2007 р. Наразі, відповідно до Концепції подальшого проведення пенсійної реформи, схваленої Кабінетом Міністрів України 14 жовтня 2009 р. № 1224-р, завершити підготовку до запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи та здійснити її поетапне запровадження планується на другому етапі (2014–2017 рр.).

Слід погодитися з думкою авторів, які вважають, що в самій концепції накопичувальної системи закладені суттєві ризики. Учасники системи несуть повну відповідальність за її провали. Держава у цьому випадку гарантує постраждалим в кращому випадку лише мінімальний розмір пенсії. Крім того, державі необхідно забезпечувати моніторинг фінансових схем виплати пенсій і пенсійних реформ, що проводять з метою забезпечення захисту довгострокових пенсійних накопичень від інфляції [5].

Накопичувальну систему застосовують переважно в розвинених країнах з середнім класом і менше – в країнах з високою дохідною поляризацією. Система добре підходить для працівників, які мають високі доходи і тому можуть заощадити на пенсійних рахунках достатню грошову суму, але не забезпечує механізму перерозподілу між поколіннями і не запобігає бідності.

Система недержавного пенсійного забезпечення в Україні представлена ринком послуг недержавних пенсійних фондів, що почали діяти у 2005 р. після набрання чинності Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення”. Обсяги активів недержавних пенсійних фондів (НПФ) щороку зростають. Так, якщо у 2006 р. вони становили 46,2 млн. грн., то у 2010 р. – 1144,3 млн. грн., у 2011 р. – 1386,9 млн. грн., а в 2012 р. – 1660,1 млн. грн. Станом на кінець 2012 р. учасниками НПФ стали 584,8 тис. осіб [6].

Як свідчить аналіз практичної реалізації пенсійної реформи в Україні та досвід інших країн, усі пенсійні моделі мають недоліки і переваги. Жодну з них не можна визнати однозначно ефективною для досягнення основних цілей пенсійної політики в сучасних умовах. Світовий досвід засвідчує, що в більшості країн світу основою пенсійного забезпечення є державне страхування, а доповнюють його різні форми приватного страхування. Поєднання цих елементів в різних країнах варіюється. Наприклад, у Великобританії або США державні і приватні пенсійні схеми відіграють приблизно однакову роль, а в Італії і Швеції перевага надається державному пенсійному забезпеченню. У Нідерландах, Франції і США найбільш поширені приватні галузеві пенсійні фонди, кошти до яких вносять власники декількох підприємств. Тарифи внесків до державних пенсійних фондів також можуть бути різними. Загальним є те, що внески здійснюють як роботодавці, так і працівники. Отже, потрібно продовжувати пошук шляхів оптимізації пенсійної системи в межах існуючих у світі моделей.

Одним із таких кроків в Україні, що започаткував новий етап перетворень у пенсійній системі, стало прийняття у 2011 р. Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, який передбачав, зокрема,

поетапне підвищення пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років і збільшення страхового стажу на 10 років для чоловіків і жінок. Ще на стадії обговорення проекту цього закону експерти називали запропонований варіант подальшого проведення пенсійної реформи найменш ефективним з фінансової точки зору. За їхніми підрахунками у разі його реалізації зниження дефіциту Пенсійного фонду України не перевищить 20% його обсягів.

Результати першого року дії зазначеного Закону підтвердили ці передбачення: дефіцит Пенсійного фонду залишається значним. Водночас, за результатами актуарних розрахунків, підвищення пенсійного віку для жінок дає змогу зменшити загальну кількість пенсіонерів у 2021 р. – більше як на 1 млн. осіб. Завдяки підвищенню пенсійного віку, у 2021 р. на 100 платників пенсійних внесків припадатиме менш як 102 пенсіонери, тоді як без реформи – 111, економія у пенсійних видатках становитиме 36,4 млрд. грн., дефіцит Пенсійного фонду залишиться, але буде значно меншим.

Підвищення необхідного страхового стажу з 20 до 30 років для жінок і з 25 до 35 років для чоловіків має доволі локальний вплив. За результатами актуарних розрахунків, у 2012 р. економія на надбавках за понаднормовий стаж оцінюється в 0,13 млрд. грн. Перехід від однорічного до трирічного періоду визначення зарплатної бази дає економію, зменшуючи основний розмір новопризначених пенсій. Але на персональному рівні цей ефект дієвий лише у перші кілька років після призначення пенсії. Прогнозована у 2012 р. економія, завдяки переходу до трирічної зарплатної бази, – 0,3 млрд. грн. Надалі з вищезазначених причин ефект від зміни зарплатної бази буде дещо слабшим, аніж від підвищення нормативного стажу.

Впровадження трьох реформаторських заходів (підвищення пенсійного віку для жінок, підвищення тривалості нормативного страхового стажу та перехід до трирічної зарплатної бази нарахування пенсій) дало змогу скоротити пенсійні видатки у 2012 р. на 2,3 млрд. грн., а дефіцит пенсійної системи – на 2,9 млрд. грн. У 2021 р. масштаби економії на пенсійних видатках сягатимуть 47,9 млрд. грн., а дефіцит пенсійної системи буде меншим майже на 53 млрд. грн. І лише за умови продовження реалізації заходів реформування, запроваджених у 2011 р., бюджет Пенсійного фонду буде збалансований (принаймні до 2021 р.). Найбільш дієвим і перспективним напрямом реформування автор наведених прогнозів вважає підвищення пенсійного віку. Інші два заходи (підвищення нормативного стажу та зміна зарплатної бази) демонструють дуже локальний і неоднозначний вплив, зокрема зменшують вагомість страхової частини пенсії [2].

Отже, аналіз результатів першого року сучасного етапу пенсійної реформи в нашій країні показує, що запровадження норм Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” якоюсь мірою сприятиме частковому вирішенню фінансових проблем у цій сфері, але не виправдає очікуваних сподівань щодо виведення пенсійної системи України з кризового стану, оскільки цей крок – лише один з елементів збалансування бюджету Пенсійного фонду України. Серед подібних заходів практики і науковці називають: підвищення ставок внеску на пенсійне страхування, покриття дефіциту Пенсійного фонду за рахунок коштів державного бюджету за незмінного розміру пенсійного збору, обмеження пенсій працюючим пенсіонерам, обмеження прав на дострокове отримання пенсії із солідарної системи, обмеження максимального розмі-

ру пенсії із солідарної системи. Водночас, всі погоджуються, що кризовий стан пенсійної системи України вимагає поглиблення пенсійної реформи, яке виходить далеко за межі збалансування бюджету Пенсійного фонду і передбачає, крім цього, вирішення цілої низки ключових питань, серед яких: розвиток соціально-трудова відносин, детінізація заробітної плати, підвищення рівня доходів населення, дотримання принципу соціальної справедливості в пенсійній системі, покращення демографічної ситуації в країні.

Література

1. Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації: Монографія / за ред. Е. М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2010. – 270 с.
2. Ткаченко Л. Наслідки можливого скасування пенсійної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/social_security/naslidki-mozhliwego-skasuvannya-pensiyanoi-reformi-.html
3. Погоріла І. І. Соціальний захист населення в Україні в умовах розвитку ринкових відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bsfa.edu.ua/files/konf_november/pohorila.pdf
4. Коваль О. П. Ризики, загрози, пріоритети та наслідки реформування пенсійної системи України: аналіт. доп. – К.: НІСД, 2012. – 44 с.
5. Бондарук І. С. Соціальні аспекти економічної безпеки держави // Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2012. – № 2. – С. 92-96.
6. Офіційний веб-сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua/fileadmin/downloads/dpn/npz-2012r.pdf>