

РОЗВИТОК ТРИРІВНЕВОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проаналізовано функціонування першого та третього рівня пенсійної системи, розглянуто пропозиції щодо терміну запровадження, розміру внеску та віку платників до другого рівня пенсійної системи України.

Ключові слова: пенсійна система, солідарний та накопичувальний рівні пенсійної системи.

The analysis of functioning of the first and third level of the pension system is done, critically considered suggestions in relation to the term of input, size of payment and age of payers to the second level of the pension system of Ukraine.

Key words: pension system, distributive and fond levels of the pension system.

Україна має реалізувати положення Конституції щодо визначення її соціальною державою. Відомо, що головними функціями соціальної держави є створення і підтримання стандартів матеріального добробуту, освіти, охорони здоров'я для всіх громадян країни, мінімізація соціальної нерівності в суспільстві, створення системи соціального захисту тим, хто цього потребує [1].

Сьогодні досить активно ведеться обговорення Програми економічних реформ в Україні на 2010 – 2014 рр. складовими яких є: реформа системи пенсійного страхування, реформа системи освіти, реформа медичного обслуговування та ін. [11].

Окреслені в програмі прояви соціальної держави є рівнозначно важливими, але найбільшій уваги потребують питання подальшого реформування системи пенсійного забезпечення і напрями його здійснення, оскільки від успішної реалізації пенсійної реформи буде залежати і майбутній пенсійний добробут громадян, і вирішення питання зменшення навантаження на державний бюджет країни, і впевненість працездатного населення у завтрашньому дні.

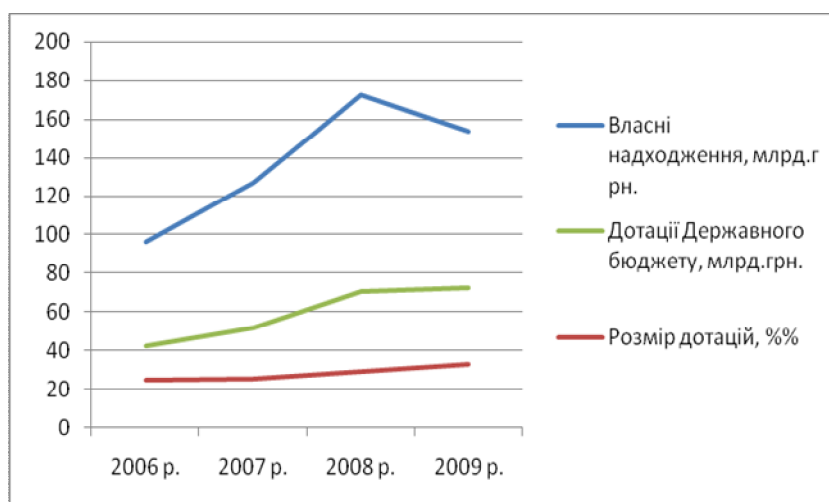
Теоретичні та методологічні аспекти реформування та розвитку пенсійних систем, упровадження принципу накопичення в системі пенсійного забезпечення, в тому числі і в недержавному пенсійному забезпеченні розглядаються багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими, такими як: Б. Зайчук, Н. Ковальова, Е. Лібанова, О. Макаренко, Г. МакТаггарт, Б. Надточій, І. Новіков, А. Нечай, М. Папієв, М. Ріппа, В. Роїк, А. Соловійов, І. Сирота, Н. Яценко та ін.

Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, продовжується пошук найбільш ефективної моделі пенсійного забезпечення в Україні, особливо з огляду на внутрішні фактори, що впливають на подальше реформування пенсійної системи.

Метою статті є визначення факторів впливу на солідарний і накопичувальні рівні пенсійної системи України та обґрунтування напрямів подальшого розвитку пенсійної системи.

В Україні, відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [1] та Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення” [2], запроваджено трирівневу пенсійну систему, створення якої мало на меті убезпечення людей від нестатків у похилому віці. Тож, аналіз ситуації щодо пенсійного забезпечення в країні, має відбуватись на трьох рівнях.

Перший рівень – солідарна пенсійна система, постійно дотується з Державного бюджету, при цьому обсяг дотацій постійно збільшується: із 23,3 % у 2006 р. до 32,8 % у 2009 р. (рисунок).



* за даними Пенсійного фонду України [10]

Рисунок. Динаміка змін власних надходжень Пенсійного фонду України, дотацій з Державного бюджету, розміру дотацій у відсотках за 2006 – 2009 рр.

Зростання дотацій із Державного бюджету вказує на штучне підвищення розміру пенсії без відповідного економічного підґрунтя (зростання заробітної плати (табл.)).

Таблиця

Динаміка змін середньої заробітної плати та середньої пенсії за віком у 2004 – 2010 рр. в Україні [5]

Роки	Середній розмір пенсії за віком, грн	Середній розмір заробітної плати, грн	Темпи приросту середнього розміру пенсій	Темпи приросту середнього розміру заробітної плати	Індекс споживчих цін
2004	194,2	590,0	1,36	1,27	109,0
2005	323,8	806,0	1,60	1,36	113,5
2006	417,7	1041,0	1,28	1,29	109,1
2007	497,0	1351,0	1,18	1,29	112,8
2008	798,9	1806,0	1,60	1,33	125,2
2009	942,7	1906,0	1,17	1,05	115,9
2010	1039,6	–	1,10	–	–

Так, за 2004 – 2010 рр. розмір пенсії збільшився в 5,3 рази, а заробітна плата в 3,2 рази, темпи приросту пенсій за окремі роки перевищує темпи зростання заробітної плати.

З даних таблиці видно, що протягом 2004 – 2010 рр. відбувалось і зростання індексу споживчих цін і зростання середньої заробітної плати, що є законною юридично підставою для збільшення мінімального розміру пенсій.

Нормативно-правовою базою для регулювання мінімального розміру пенсій в Україні є такі документи:

– Конституція України (ст. 46), де зазначається, що пенсії, які є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижче від прожиткового мінімуму. Кожного року Верховна Рада приймає Закон України “Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати”, який встановлює рівень прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп (з 1 жовтня 2010р. він склав 723 грн для осіб, що втратили працездатність) [3];

– Закон України “Про індексацію грошових доходів населення”, де встановлено, що підлягають індексації (врахування індексу подорожчання товарів і послуг – індекс інфляції) пенсії в розмірі, що не перевищує мінімальний прожитковий мінімум, і є засобом на підтримання купівельної спроможності соціальних виплат [4];

– Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” (ст. 42), в якому зазначено, що пенсії збільшуються в разі збільшення за минулий рік середньої заробітної плати по країні за даними Державного комітету статистики, і збільшення має відбутись на коефіцієнт не нижче ніж 20 % темпів зростання середньої заробітної плати порівняно із попереднім роком (підтримка коефіцієнту заміщення).

Але, разом з тим, власні надходження (нарахування і відрахування із заробітної плати) до Пенсійного фонду не зростали за період 2004 – 2010 рр. у тій мірі, щоб забезпечити фінансування збільшення пенсій, що й обумовлювало збільшення дотацій з Державного бюджету. Як зазначає Е. Лібанова, саме збільшення мінімальних пенсій відповідно до Закону України “Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати” спричиняє дефіцит власних коштів Пенсійного фонду [8].

У науковій літературі до основних факторів, що можуть збільшити дохідну частину бюджету Пенсійного фонду, відносять такі:

– збільшення кількості платників унесків шляхом скасування пільг підприємцям, що працюють за спрощеною системою оподаткування (це додаткові 300 грн щомісяця з кожного); збільшення пенсійного віку [11], внаслідок чого жінки будуть працювати на п’ять років більше [Там же]; зменшення кількості безробітних (1,9 млн чол. станом на 1 січня 2009 р.); зменшення рівня неформальної зайнятості (за деякими даними вона сягає 15 – 30 % зайнятого населення [6]);

– збільшення відсотку нарахувань на фонд оплати праці та відрахувань із заробітної плати. Хоча дискусія триває дотепер, але, на нашу думку, збільшення податкового навантаження на фонд оплати праці неодмінно спричинить збільшення неформального сектора зайнятості, і не може сприйматись як реальний варіант дій. Сьогодні мова скоріше йде про поступовий перерозподіл відповідальності (так, нині 33,2 % до Пенсійного фонду сплачує роботодавець і 2 % – найманий працівник, а необхідно 50/50).

Також необхідно розглянути фактори, які зменшують витратну частину бюджету Пенсійного фонду, а

саме:

- зменшення кількості пенсіонерів, у тому числі за рахунок підвищення пенсійного віку для жінок (жінок – пенсіонерів у загальній кількості – 66,7 %), збільшення нормативного страхового стажу із сучасних 20/25 років до 30/35 років [7; 12]; заборони повністю або частково отримувати пенсію працюючими пенсіонерами (яких у 2010 р. 2,6 млн чол. із 20,1млн зайнятого населення і 13,7 млн пенсіонерів);

- порядок індексації пенсій. Якщо чинний порядок індексації пенсій буде діяти, то коефіцієнт заміщення знизиться з 52,8 % у 2011р. до 42,8 % у 2015 р. та 36,8 % у 2020 р. (згідно з актуальними розрахунками Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України [7]), оскільки нині призначені пенсії зростають переважно в межах динаміки зміни прожиткового мінімуму, і їх зв'язок із рівнем заробітних плат дедалі втрачається і пенсіонери стають заручниками “політичної доцільності” [Там же]. У довгостроковій перспективі країна вийде на етап стабільного економічного зростання: рівень інфляції буде зменшуватись, а рівень заробітних плат – збільшуватись, тоді пенсіонери реально відчують погіршення матеріального становища відносно працюючих.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що проблеми в розподільчій пенсійній системі залежать не лише від стану економічного розвитку країни, а й істотно від демографічної ситуації. Коли запроваджувався прототип солідарної (розподільчої) пенсійної системи О. Бісмарком у Німеччині співвідношення між працюючими та пенсіонерами було 3:1. Сьогодні ж в Україні кількість працюючих складає 20 млн осіб, пенсіонерів – 13,7 млн осіб, що формує співвідношення як 1,4:1. За таких умов розподільча пенсійна система буде весь час відчувати брак коштів. До речі, тенденція щодо збільшення осіб похилого віку в загальній чисельності працюючих (старіння населення) з одночасним зменшенням молодого покоління є загальною для всіх розвинутих країн, що й зумовлює проведення в них пенсійних реформ.

За такої демографічної ситуації в Україні, на нашу думку, єдиним правильним виходом є запровадження накопичувального принципу в пенсійному забезпеченні. Цей принцип має реалізуватись на другому та третьому рівнях пенсійної системи України: обов'язковому Накопичувальному фонді та недержавних добровільних пенсійних фондах.

Другий рівень пенсійної системи в Україні ще не діє, і єдиними установами, що здійснюють пенсійне забезпечення за принципом накопичення, виступають недержавні пенсійні фонди (у рамках даної статті не будуть розглядатись банківські та страхові установи, що також можуть здійснювати добровільне пенсійне страхування). За п'ять років (з 2004 р. дозволено розпочинати діяльність, з 2005 р. фактично зроблено внески до перших недержавних пенсійних фондів) їх роботи в них взяли участь 500 тис. учасників або 2,5 % працюючого населення, при цьому за рахунок роботодавців сплачено 95,7 % всіх внесків, а накопичені активи становили 984,6 млн грн (станом на 30 червня 2010 р.) або 0,8 % бюджету Пенсійного фонду України або 0,09 % ВВП країни. Головними струмуючими факторами розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення є такі:

- недовіра населення до недержавних фінансових інститутів загалом, і до недержавних пенсійних фондів зокрема [9];
- низький рівень доходів більшої частини населення, що не дозволяє робити накопичення на пенсійних рахунках;
- добровільність участі;
- необізнаність більшої частки працездатного населення про можливості та переваги взяття участі у системі;
- фінансово-економічна криза 2008-2009 рр.;
- нерозвинутість фінансового ринку країни (недостатність надійних доходних фінансових інструментів).

За таких умов невелика кількість осіб бере участь у недержавному пенсійному забезпеченні і, відповідно, невеликі активи акумулювала система. Не досягнуто ефекту, який очікували від запровадження накопичувальної системи, а саме: акумульовано невеликі активи не змогли істотно вплинути на економічний розвиток країни (в якості інвестиційного ресурсу розвитку реального сектору економіки), навпаки, недержавні пенсійні фонди потребували опосередкованої державної підтримки (запровадження в період кризи додаткових звітів про стан активів пенсійної системи та їх періодичність, упровадження пропозиції обмеження розміру винагороди компаній з управління активами за визначених умов). Діяльність недержавних пенсійних фондів виявилась вразливою до фінансових потрясінь (як і будь-яка організація, що працює в ринкових умовах) і потребує подальшої державної підтримки (упровадження цільових державних цінних паперів для накопичувальних пенсійних фондів).

Ефективне запровадження другого рівня пенсійної системи – обов'язкової накопичувальної – пов'язано з багатьма проблемами. По-перше, другий рівень системи буде функціонувати в подібних до недержавної пенсійної системи умовах, його діяльність буде залежати від загального стану економічного розвитку країни, наявності надійних фінансових інструментів. По-друге, запровадження другого рівня поки що неможливо, оскільки не виконано організаційні та фінансово-економічні умови розвитку країни, внаслідок яких можна його запроваджувати (п. 9 Прикінцевих положень Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”). Разом з тим пропонується запровадити другий рівень пенсійної системи відповідним законом, в якому необхідно скасувати Прикінцеві положення, “як такі що не відповідають сучасній стратегії реформування пенсійної системи” [7].

Запровадження обов'язкового Накопичувального фонду в найближчій перспективі (за умови виконання принаймні організаційних умов – призначення всіх членів Ради Накопичувального фонду, укладання договорів з компаніями по управлінню активами, зберігачем та аудитором Накопичувального фонду, створення програмно технічного комплексу для збирання страхових внесків тощо), може привести до позитивних моментів: появи додаткових довгострокових і стабільних внутрішніх джерел інвестицій в економіку країни (що підкріплюється вимогою щодо обов'язкової участі в системі); більшої кількості працездатного населення, яка візьме участь у накопичувальному пенсійному забезпеченні, і зможе в майбутньому отримувати додаткову пенсію.

Питанням лише є вік учасників (20, 25, 30, 35, чи 40 років) та розмір внеску (з 2 до 7 %), що впливає на рівень початкового нагромадження коштів.

Фахівці Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України підрахували таке: якщо запровадження другого рівня відбудеться в 2012 р., то за умови допуску до участі в системі покоління, що тільки починає свою діяльність (особи до 20 років) у перший рік функціонування учасників буде лише 179 тис. осіб (або 1,1 % загальної кількості платників внесків), за умови допуску 25-річних – 1,8 млн осіб (або 11,4 %), за умови допуску 30-річних – 4,3 млн осіб (або 26,8 %), за умови допуску 35-річних – 6,7 млн осіб (або 41,4 %), за умови допуску 40-річних – 9,0 млн осіб (або 55,9 %) [7]. Відповідно і розмір внесків відіграватиме роль у обсягах нагромадження: при ставці 7 % і віці учасників від 20 років розмір нагромадження за перший рік становитиме 0,3 млрд грн (або 0,0 % від ВВП), за умови участі 40-річних і ставці 7 % – 17,2 млрд грн (або 1,2 % від ВВП), за умови участі 40-річних і поступовому збільшенню ставки від 2 до 7 % – 4,9 млрд грн (або 0,4 % ВВП) [Там же].

Не викликає сумнівів той факт, що для накопичувальної пенсійної системи і досягнення очікуваного соціально-економічного ефекту від його запровадження було б краще допустити до участі максимально можливу кількість учасників (включно 40-річних) і встановити максимально можливу ставку пенсійного внеску (7 %). Але при цьому необхідно врахувати декілька моментів, а саме:

- для того щоб пенсійні накопичення були реальною додатковою пенсією до тієї, що буде із розподільчої системи, період накопичення повинен бути 40 – 45 років. Обумовлено, що пенсійний вік для учасників другого рівня становитиме 65 років. Таким чином, для тих, хто стане учасником системи в 35 – 40-річному віці може не вистачити часу для нагромадження достатньої пенсії, тому участь таких осіб у накопичувальному пенсійному забезпеченні має бути добровільною;

- зараз із солідарної системи виплачується пенсія в розмірі близько 40 % від заробітної плати (коефіцієнт заміщення), за умови запровадження 7 %-го пенсійного внеску до Накопичувального фонду у 2050 р. (38 років накопичення) коефіцієнт заміщення з Накопичувального фонду буде становити для чоловіків – 19,4 %, для жінок – 12,7 % [Там же], а коефіцієнт заміщення із солідарної системи буде зменшуватись (з сучасних 40 до 28 % у 2050 р.). Таким чином, запровадження другого рівня лише дасть змогу підтримати той коефіцієнт заміщення, який сьогодні забезпечує Пенсійний фонд України;

- розвинуті країни, що запроваджують обов'язкову участь у накопичувальній пенсійній системі, беруть на себе певні зобов'язання в тому випадку, коли накопичених пенсійних заощаджень виявляється недостатньо і працівник, при виході на пенсію, опиняється у злиднях. Цей досвід необхідно врахувати, особливо в умовах фінансової необізнаності населення, і встановити постійний моніторинг у сфері накопичувального пенсійного забезпечення, жорсткий контроль за використанням пенсійних коштів, визначити напрями їхнього використання, відстежувати рівень доходності пенсійних активів (не менше за рівень інфляції за відповідний рік), здійснювати розрахунки прогнозованих і реальних коефіцієнтів заміщення, гарантувати мінімальний коефіцієнт заміщення (не менше 40 % з двох рівнів).

Запровадження другого рівня пенсійної системи є лише питанням часу, оскільки, в майбутньому ані солідарний рівень пенсійної системи (через демографічну складову), ані недержавні пенсійні фонди (за відсутності довіри з боку людей та недостатнього рівня доходів громадян) не зможуть забезпечити гідну старість. Постійне перенесення термінів запровадження другого рівня пенсійної системи не сприяє вирішенню проблем, що заважають її впровадженню. Не відчувається активності з боку органів державної влади щодо створення сприятливого середовища (організаційного, фінансового, соціально-психологічного) для розвитку накопичувальної складової пенсійної системи. Єдиною реальною перепорою, на нашу думку, є розробка механізму збереження та убезпечення пенсійних активів від інфляційного знецінення, забезпечення хоча б мінімального рівня їх доходності.

Уведення в дію накопичувальної складової пенсійної системи здійснюється з метою зниження тягаря виплат із Пенсійного фонду України (солідарного рівня), які в найближчому майбутньому стануть невід'ємними для всього суспільства, і в першу чергу, для працездатного населення. Стратегічною метою пенсійної реформи є гідний розмір пенсії для працівника, що все трудове життя сплачував податки, робив внески в Пенсійний і Накопичувальний фонди, і, виходячи на пенсію, йому має бути надана можливість продовжувати бути невід'ємним учасником відтворення, передаючи досвід і знань наступному поколінню.

Добробут осіб пенсійного віку є невід'ємною рисою соціальної держави, якою Україна має стати, тому державне регулювання подальшого реформування пенсійної системи країни необхідне для забезпечення інтересів всього суспільства – і роботодавців, і працівників, і пенсіонерів. А пошук балансу індивідуальної та солідарної відповідальності за своє пенсійне майбутнє триває.

Подальшими розвідками в цьому напрямі мають бути пошуки механізмів захисту пенсійних активів

другого та третього рівня накопичувальної пенсійної системи.

Література:

1. Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 р. №1058-IV. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1088.397.0>
2. Закон України “Про недержавне пенсійне забезпечення” від 9 липня 2003 р. № 1069-IV. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1088.396.0>
3. Закон України “Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1646-17>
4. Закону України “Про індексацію грошових доходів населення”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1282-12>
5. Держаний комітет статистики. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
6. Міненко В. Л. Зайнятість населення у неформальному секторі економіки: сутність та методи вимірювання / Л. В. Міненко // Економіка і держава. – 2010. – № 4. – С. 111–113.
7. Науково-аналітичні матеріали Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України (варіанти обчислення перерахунків) розміру пенсій та індексацій призначених пенсій, обґрунтування передумов та параметрів запровадження другого рівня пенсійної системи). – Режим доступу : http://www.pension.kiev.ua/files/inst_demogr_16sep2010_ua.pdf
8. Пенсійна реформа: що заважає? – Режим доступу : <http://www.dt.ua/2000/2650/68947/>
9. Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки 2010. – Режим доступу : http://www.pension.kiev.ua/files/pension_survey_22jul2010_ua.pdf
10. Підсумки роботи пенсійного фонду України. – Режим доступу : http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/category?cat_id=94750&page=0
11. Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. – Режим доступу : http://pension.kiev.ua/doc/Programa_reform_FINAL_1.pdf
12. Результати фінансово-економічних розрахунків щодо обов’язкової накопичувальної системи. – Режим доступу : http://pension.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=12&Itemid=104

Надійшла до редколегії 13.12.2010 р.