

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ НА СТРАХОВИХ ЗАСАДАХ

Марія Рінпа,
канд. екон. наук,
доцент кафедри
фінансів,
Національний
університет ДПС
України

ТЕОРІЯ

Євроінтеграційні орієнтири України, посилення соціальної спрямованості ринкових перетворень вимагають, щоб соціально-економічна політика держави та діяльність уряду щодо її реалізації були направлені на досягнення європейських стандартів якості життя та загальнолюдських цінностей. Це передбачає надійний соціальний захист населення і належне пенсійне забезпечення як один із визначальних чинників суспільного добробуту. В даному аспекті ефективність функціонування пенсійної системи та її реформування стають важливою умовою суспільного розвитку і соціальних перетворень. Досі чинна система державного пенсійного забезпечення в Україні не відповідає цим вимогам. Рівень пенсійного забезпечення, що встановлений в країні, не дає можливості непрацездатним громадянам пенсійного віку забезпечити себе в повному обсязі усім необхідним для нормального існування. Так, середній розмір пенсії на 01.01.2008 становив 751,38 грн, а на початок 2009 – 898,34 грн, в той час коли середня пенсія у країнах Європейського Союзу становить більше 60% ВВП на душу населення, зокрема, законодавством Швеції передбачено, що пенсія по старості (за віком) не повинна бути меншою 740 євро [9]. У порівнянні з розміром пенсій в країнах ЄС, в Україні цей показник на порядок менший і громадяни пенсійного віку є найменш захищеною категорією населення. З 1 січня 2004 року із набранням чинності Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в Україні розпочалась повномасштабна пенсійна реформа, запровадження трирівневої пенсійної системи, яка ґрунтується на відомій в економічній теорії концепції як триада економічних інтересів членів суспільства: суспільних, групових, індивідуальних – так званих, «трьох колон», що була розроблена ще у 1957 році Людвігом Ерхардом (1897-1977) і яка продовжує використовуватись у практиці промислово розвинених країн. Реформування пенсійної системи ставило на меті вдосконалення існуючої та впровадження нової розподільно-накопичувальної. Незважаючи на це, чинна пенсійна система в нашій державі значною мірою зберігає ще адміністративно-розподільчий характер, вона не завжди ув'язується із соціальною політикою та з принципом соціальної справедливості, в зв'язку з чим немає очікуваного ефекту від змін в системі пенсійного забезпечення.

Питання запровадження і функціонування багаторівневої пенсійної системи досліджуються багатьма зарубіжними і вітчизняними вченими. Основні теоретичні засади пенсійної реформи викладені в працях зарубіжних науковців С. Васина, М. Вінера, М. Дмитрієва, Л. Ерхарда, Х. Ламперта. Значний внесок в дослідження цих проблем зробили вітчизняні вчені і практики Е. Лібанова, В. Колбун, Б.

Зайчук, В. Яценко, І. Сирота, О. Палій та ін. Разом з тим низка проблем у сфері пенсійного забезпечення залишається невирішеною. Системної оцінки та узагальнення вимагає діяльність Пенсійного фонду України в частині формування його доходів та цільового використання фінансових ресурсів у контексті процесів формування трирівневої пенсійної системи в Україні. Недостатня прозорість державної фінансо-

вої політики щодо пенсійного забезпечення і недосконалість фінансової статистики ускладнюють дослідження. Така ситуація змушує нас звернутися до аналізу нагромадженої низки проблем у пенсійному забезпеченні, поміж яких можна відзначити наступні:

1) Незадовільний макроекономічний стан, що проявляється у дефіциті бюджету Пенсійного фонду, який не в повній мірі, як свідчать дані діаграми на рис.1, забезпечує фінансування пенсій за рахунок власних джерел.

Зауважимо, що з 2004 р. по 2008 р. прослідковується чітка тенденція до зростання частки коштів бюджету у структурі надходжень до Пенсійного фонду.

Так, якщо у 2004 р. цей показник становив 16%, то у 2008 році із 149,52 млрд грн майже третину витатків (28%) профінансовано за рахунок державного бюджету. У структурі ВВП витрати на державне пенсійне забезпечення зросли з 9,2% у 2000 році до 16,5% у 2008 році. Таке збільшення пенсійних виплат негативно вплинуло на споживчий ринок, унаслідок чого зросли ціни на деякі товари та види послуг. Прожитковий мінімум осіб, які втратили працездатність, значно «подорожчав». Це стало наслідком непослідовних дій законодавчої і виконавчої влади. Наприкінці виборчої компанії Президента України Постановою Уряду №1215 від 18.03.2004. «Про підвищення рівня

пенсійного забезпечення» було запроваджено на 2004 рік (з 1-го вересня) дотацію до пенсій в сумі, якої не вистачало до прожиткового мінімуму і яка не забезпечувалася фінансуванням із доходів Пенсійного фонду, тож рішення мали очевидну політичну спрямованість. В результаті різко зросли обсяги пенсійних виплат, вирішального удару по пенсійній реформі завдав Парламент внесенням кардинальних змін до ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» для надання законодавчого формату урядовому рішення про підвищення пенсій до прожиткового мінімуму.

Таким чином, урядовими діями було завдано удару по пенсійній реформі, підірвано фінансову стабільність і збалансованість пенсійної системи, використано зарезервовані в бюджеті Пенсійного фонду кошти на суму 2,3 млрд грн, які формували Резервний фонд для запровадження загальнообов'язкової накопичувальної системи, і ще раз підтверджена вразливість солідарної системи до політичних ризиків, зміст яких проявляється у тому, що політики часто обіцяють пенсії більші, ніж система спроможна забезпечити. Для реалізації таких обіцянок, особливо в період політичних баталій, як правило, вдаються до покриття дефіциту пенсійних зобов'язань за рахунок коштів державного бюджету. Коли ж всі можливі джерела вичерпуються, заморожуються розміри пенсій.

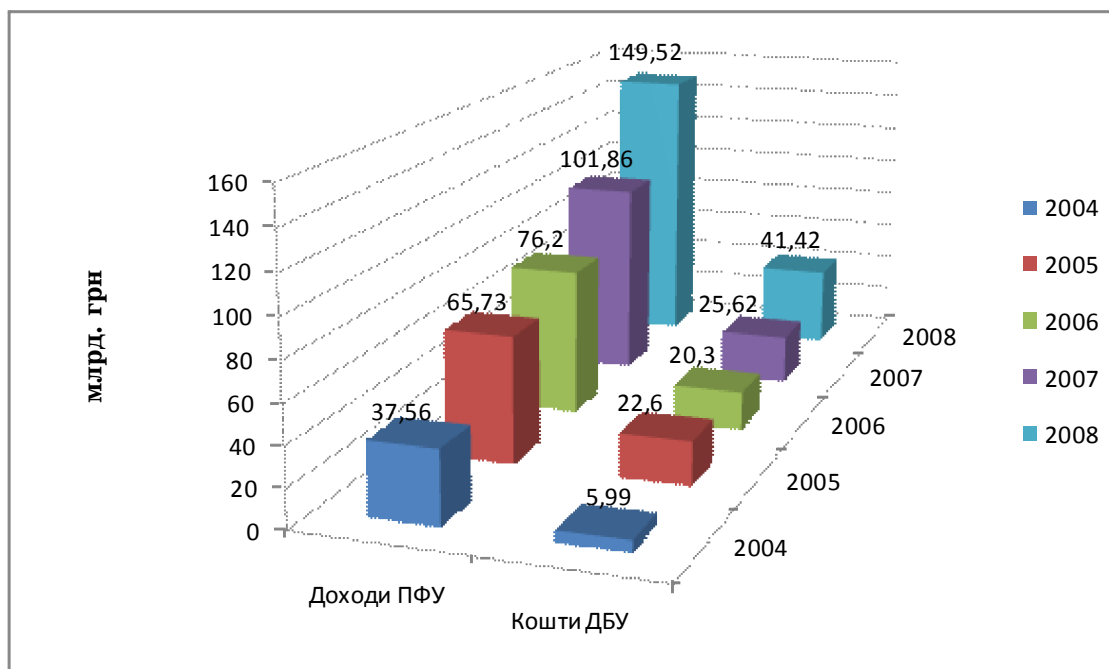


Рис.1. Кошти державного бюджету у доходах Пенсійного фонду України упродовж 2004-2008 рр.

2) Очевидною є проблема погіршення демографічної ситуації, хоча вона і відповідає загальній тенденції старіння населення, характерній для розвинутих країн. Україна з населенням 46,1 млн осіб має один з найвищих серед колишніх країн ЄСРП середній процент пенсіонерів на 1000 осіб (28,2%), який коливається від 35,9 в Чернігові до 20,7 – в Києві. В основному це результат переселення у свій час на сприятливі українські землі військових з Півночі, Сибіру та ін. Ця проблема також ускладнюється найнижчим пенсійним віком (для жінок – 55 років, для чоловіків – 60 років), який майже для всіх країн світу вищий. Доречно нагадати, що законодавче встановлення такого пенсійного віку було здійснено в 1928 році. Очікувана тривалість життя при народженні становила 47 років (у жінок 49, у чоловіків – 45 років) [5]. Сьогодні середня тривалість життя в Україні вже становить 68 років (62 роки – у чоловіків, 74 роки – у жінок).

У розвинених країнах потреба вживання такого заходу, як підвищення пенсійного віку, виникла внаслідок старіння населення, а значить погіршення співвідношення чисельності платників внесків до чисельності пенсіонерів, що таїть в собі загрозу погіршення платосп-

роможності національних пенсійних систем та їхнього банкрутства. В більшості країн Центральної та Східної Європи, які пережили, як і Україна, пенсійну реформу, люди стали виходити на пенсію пізніше, що ілюструється цифрами табл.1, при чому в одних країнах пенсійний вік підвищився відразу (таких як Польща, Словенія, Угорщина, Грузія, Казахстан), а в інших (Естонія, Чехія) це проходить поступово, а такі країни як Угорщина, Польща та Чехія розглядають проведення другого раунду підвищення пенсійного віку до 65 років для обох статей груп. Лише Україна поки що зволікає із запровадженням більш високого віку виходу на пенсію, що є значною перешкодою для встановлення вищих пенсійних виплат нинішнім пенсіонерам.

Більш того, в ряді країн жінки і чоловіки виходять на пенсію одночасно в одному віці. І це цілком справедливо, адже за статистикою жінки живуть на 7-10 років довше чоловіків. За даними досліджень, післяпенсійний вік в Україні для чоловіків в середньому становить 2,6 року, а для жінок 20 років. Саме з тієї причини, Світовий Банк порекомендував нашій країні збільшити пенсійний вік на п'ять років як мінімум лише для жінок.

Таблиця 1

Пенсійний вік та середня тривалість життя після досягнення пенсійного віку у країнах світу*

№ з/п	Країна	Жінки		Чоловіки	
		Пенсійний вік	Середня тривалість життя після досягнення пенс. віку	Пенсійний вік	Середня тривалість життя після досягнення пенс. віку
1.	Росія	55	17	60	-2
2.	Казахстан	58	9	63	-7
3.	Грузія	60	15	65	-2
4.	Естонія (поступове підвищення)	63	14	63	2
5.	Польща	60	19	65	6
6.	Чехія (поступове підвищення)	57-60	19	62	10
7.	Угорщина	62	15	62	6
8.	Великобританія	60	21	65	11
9.	Франція	62,5	21,5	62,2	13,8
10.	Італія	57	27	60	18
11.	Німеччина	65	17	65	11
12.	Іспанія	65	18	65	11
13.	Норвегія	67	15	67	10
14.	США	65	15	65	10
15.	Канада	65	17	65	5
16.	Японія	70	15	70	8
17.	<i>Україна</i>	<i>55</i>	<i>20</i>	<i>60</i>	<i>2,6</i>

* - складено автором на основі статистичних матеріалів.

За підрахунками вчених економістів-демографів [6], якщо пенсійний вік підвищити на п'ять років для обох статей, то, як свідчать розрахунки, чисельність пенсіонерів була б зменшена на 40%, розмір пенсій поступово можна було б підвищити на 60-70%, а з врахуванням скасування або фінансування пільгових пенсій підприємствами – удвічі. Отже у цьому слід визнати надзвичайну актуальність фактора підвищення пенсійного віку.

3) Старіння населення і необхідність збільшення обсягу коштів для його забезпечення призводить до зростання пенсійного навантаження на населення працездатного віку. Свідченням цього є статистичні дані, подані у табл.2.

Як свідчать вищенаведені дані, на початок 2009 року на одну особу пенсійного віку припадало 2,5 особи працездатного віку, а офіційно працюючих платників страхових внесків до пенсійного фонду – тільки 1,16 особи, або вдвічі менше. За прогнозами РВПС НАН України, пенсійне навантаження зросте до 2026 року в 1,4 [6]. Аналіз структури населення працездатного віку свідчить, що близько третини його офіційно не працює, із 28,0 млн працездатного населення України 17,7 млн. осіб включено в систему персоні-

фікованого обліку ПФУ, 1,6 млн – безробітні, тобто 11,63 млн працездатного населення України, офіційно незайняте. Це результат дестимулюючого впливу солідарної пенсійної системи на ринок праці. В період економічних негараздів та фінансово-економічної кризи безробіття зростає, підприємства несуть збитки або банкрутують, ситуація ускладнюється ще й тим, що значна частина їх працює у тіньовому секторі.

4) Середньооблікова чисельність платників страхових внесків, за даними Пенсійного фонду, становить на 01.01.2009 15,268 млн осіб, на 1000 осіб платників припадає 860 пенсіонерів. Таким чином, співвідношення чисельності реципієнтів пенсій і платників внесків до пенсійного фонду наблизилася до критичної межі і свідчить про вичерпання можливостей чинного пенсійного забезпечення при збереженні такого співвідношення.

В Україні внаслідок глибокої економічної кризи в демографічній сфері сформувалась негативна тенденція, яку суспільство не пододало й до теперішнього часу, вона полягає в значних масштабах міграції кваліфікованої робочої сили за кордон. На жаль, у відкритому доступі не існує правдоподібної офі-

Таблиця 2

Динаміка демографічних показників зайнятості населення України упродовж 2001-2005 р.* млн осіб

№ з/п	Назва показника	Роки				
		2004	2005	2006	2007	2008
1	Загальна чисельність населення:	47,3	46,9	46,6	46,4	46,1
	- у працездатному віці	28,2	28,2	28,1	28,1	28,0
	- старшому за працездатний вік	11,21	11,11	11,10	11,08	11,06
2	Чисельність пенсіонерів	13,174	13,133	13,321	13,209	13,135
3	Економічно активне населення:	22,2	22,3	22,4	22,5	22,4
	- працездатного віку	20,5	20,4	20,6	20,7	20,5
	- старше працездатного віку	1,62	1,75	1,76	1,81	1,83
4	Зайняті	20,29	20,68	20,92	21,07	20,87
	- з них: працездатного віку	18,69	18,87	18,85	18,82	18,79
5	Безробітні працездатного віку	1,91	1,60	1,59	1,58	1,63
6	Чисельність осіб персоніфікованих ПФУ	17,58	17,65	17,69	17,70	17,72
7	Середньооблікова чисельність працюючих (платників страхових внесків) - застрахованих	15,619	15,424	15,526	15,619	15,268
8	Кількість осіб працездатного віку на 1 особу старше працездатного віку, осіб	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
9	Кількість зайнятих платників страхових внесків на 1 пенсіонера, осіб	1,19	1,20	1,17	1,18	1,16
10	Коефіцієнт демографічного навантаження, %	84,3	85,1	85,8	84,6	86,0

*- розраховано автором за даними статистичного щорічника України 2005 року [8], даними діяльності Пенсійного Фонду України [2, 3] та Міністерства економіки [7].

ційної статистики щодо масштабів цієї тенденції. Ми в свою чергу тільки з великим ступенем наближення можемо казати про те, який саме вплив зазнала пенсійна система від дії цього фактора. Всеукраїнський перепис населення 2001 року показав, що в Україні мешкає 48,4 млн осіб, в той час як за результатами перепису населення 1989 р. цей показник становив 52 млн, а за статистичними даними у 2008 р. – 46,1 млн.

5) Одним із чинників, який ускладнює реалізацію пенсійної реформи в Україні, є нестабільність законодавчої бази. Від часу ухвалення Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» до нього десятки разів вносилися зміни.

6) Не в повній мірі відповідає реаліям сьогодення нова формула розрахунку пенсій, оскільки індивідуальний коефіцієнт заробітку розраховується як відношення заробітної плати, з якої сплачені страхові внески, до середньої заробітної плати працівників, зайнятих в народному господарстві. Такий порядок розрахунку свідчить про необхідність відновлення соціальної справедливості щодо тих громадян, які мають невеликі заробітки і великий трудовий стаж. І це стосується, в першу чергу, працівників бюджетної сфери.

Частково цю несправедливість можна подолати, якщо під час розрахунку коефіцієнта страхового стажу (а звідси й пенсії) у солідарній системі враховувати середню заробітну плату у окремих галузях замість середньої заробітної плати працівників, зайнятих у галузях економіки. Так, сьогодні у галузях допоміжних транспортних послуг та фінансовій діяльності рівень середньої зарплати становить 213-225% середнього рівня в економіці. Тому категорії персоналу, які виконують функції однакового кваліфікаційного рівня, отримуючи при цьому різну заробітну плату, будуть по-різному соціально захищені у старості. І це становище обумовлено не тільки рівнем заробітної плати, який традиційно склався в деяких галузях, а в більшій мірі пенсійним законодавством.

Звісно, можна заперечити, що і в галузі можна спостерігати суттєві розбіжності заробітної плати. Припустимо, викладач приватної школи може

отримувати заробітну плату, що в 10 разів перевищує бюджетну. Тому, на нашу думку, реформування пенсійної системи не може здійснюватись без істотного реформування оплати праці. За останні роки відбувся суттєвий розрив між темпами зростання реальної заробітної плати і продуктивності праці, при цьому необґрунтовано мінімізовані видатки на оплату праці в структурі собівартості продукції.

В чинній системі державного пенсійного забезпечення мають місце подвійні стандарти, призначення пенсій за різними пенсійними програмами регламентується більше ніж 20 законодавчими актами, кожен з яких керується своїми підходами. До прикладу: для розрахунку пенсії згідно з Законом за новою формулою враховується середня заробітна плата за весь період трудової діяльності, для наукової пенсії згідно з Законом «Про наукову та науково-технічну діяльність» – весь період, але із застосуванням оптимізації стажу, а державним службовцям згідно з Законом «Про державну службу» – розмір 1 місячної зарплати і надбавки до неї за 24 місяці. Це стосується і стажу роботи: для отримання наукової пенсії достатньо 15 років наукового стажу жінкам і 20 років чоловікам, а для призначення пенсії державним службовцям всього 10 років спеціального стажу. Коефіцієнти заміщення (відношення пенсії до зарплати) також різні згідно з Законом – 40%, спеціальні пенсії – 80-90%. В світовій практиці подібних аналогів немає, хоча в ряді країн існують спеціальні програми державного пенсійного забезпечення. Наприклад, в США є окремі пенсійні програми для федеральних службовців, службовців штату і муніципалітету. При нарахуванні пенсій для федеральних службовців беруться до уваги два показники: середня зарплата за три найбільш високооплачувані роки і страховий стаж. Максимальна пенсія становить 80% із заробітної плати, але більшість федеральних службовців не можуть отримати таку пенсію, бо для її призначення необхідно мати 41 рік і 11 місяців стажу. Практично найбільш типова для державних службовців Америки пенсія – 33%, для якої є необхідним страховий стаж у 30 років [4, с.175].

Як бачимо, в Україні існує нерівність конституційних прав громадян, що суперечить Основному Закону (ст.24). Дотримання рівності громадян у соціальному забезпеченні включають і міжнародні акти, учасниками яких є Україна. Вплив вищезгаданих чинників розбалансував пенсійну систему, вона втратила свою фінансову рівновагу, а процес пенсійного реформування – свою демократичність. Виходячи з результатів нашого дослідження та враховуючи світовий досвід підготовки та здійснення пенсійних реформ, для забезпечення резервів зростання доходів Пенсійного фонду та удосконалення механізму використання коштів вважаємо за доцільне провести в Україні такі заходи:

1) Враховуючи складну демографічну ситуацію – постаріння населення і для утримання пенсій на належному рівні, ми одностайні поділяємо позицію вітчизняних вчених Е.Лібанової, Б.Надточія, Л.Ткаченко – підвищити межю пенсійного віку. ООН вважає дискримінаційним встановлення різного пенсійного віку для чоловіків і жінок, тому що рівень життя, професійна кар'єра залежать передовсім від працевлаштування і його тривалості. Оскільки заходи з підвищення межі пенсійного віку повинні мати на меті не тільки вирішення фінансових проблем пенсійної системи (збільшення чисельності платників та зменшення чисельності пенсіонерів), а насамперед – забезпечення гендерної рівності, то першим етапом доцільно встановити однаковий вік для чоловіків і жінок (наприклад, 60 років).

У 55 років жінка є конкурентоспроможним суб'єктом на ринку праці, і значна частка осіб пенсійного віку продовжує працювати. З одного боку, таке рішення обґрунтоване суто фінансово, оскільки заробітна плата жінки в середньому становить 70% заробітної плати чоловіка, що залежить від недискримінаційних чинників. Зазвичай, працездатний період жінки складається з двох циклів: до народження дітей та після досягнення останніми певного віку. Тобто жінка, по досягненні нею віку близько 40 років, має змогу про-

фесійно зростати. Проте вона має значно менший період часу, порівняно з чоловіками, для того, щоб накопичити більший трудовий стаж і отримати вищу заробітну плату.

З іншого боку, для деяких категорій працівників існують чіткі обмеження щодо продовження можливості працювати в разі досягнення пенсійного віку. Тому жінка вимушена вийти на пенсію і закінчити свою трудову кар'єру, оскільки, наприклад, для жінок – державних службовців, у пенсійному віці майже не існує альтернатив подальшої самореалізації. За Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсія жінки в солідарній системі становитиме близько 60% пенсії чоловіків. А при запровадженні накопичувальної системи жінка втрачатиме ще більше. Тому, при подальшому реформуванні пенсійної системи, необхідно врахувати можливість поступового підвищення пенсійного віку для жінок, або дієвого стимулювання більш пізнього виходу на пенсію.

Для пом'якшення сприйняття населенням підвищення пенсійного віку доцільно провести процес підвищення віку поетапно, збільшуючи пенсійний вік, наприклад, щорічно на півроку – тоді віддалення від пенсійного віку буде сприйматися менш болючим для поколінь передпенсійного віку.

Зменшення чисельності нових пенсіонерів дасть змогу підвищити пенсію нинішнім пенсіонерам, послабить демографічне і фінансове навантаження на солідарну пенсійну систему. Нами розглядалася економіко-математична модель реформування пенсійної системи за сценарієм підвищення пенсійного віку для жінок, прогноз зменшення загальної кількості пенсіонерів і перспективи формування та накопичення резервного пенсійного фонду як частки ВВП, що демонструє прийнятні умови реформування всієї системи в межах змодельованих макроекономічних співвідношень і підтримки фінансової збалансованості системи державного пенсійного забезпечення.

2) Вдосконалити формулу призначення трудової пенсії шляхом модифі-

кації методики визначення індивідуального коефіцієнта зарплати (доходу) застрахованої особи.

3) З метою врегулювання законодавчої бази державного пенсійного забезпечення необхідно розробити і запровадити Пенсійний кодекс, який буде єдиним систематизованим нормативним актом про призначення пенсій для будь-якої категорії населення.

4) Встановити страховий стаж для державних службовців та інших категорій пенсіонерів у розмірі 25 років.

5) Для відновлення принципу соціальної справедливості, демократизації процесу пенсійного реформування запровадити єдиний метод визначення середнього заробітку для призначення пенсій за вибором реципієнта, будь-яких п'ять найбільш оплачуваних років.

6) Мінімальна державна пенсія має бути встановлена на рівні прожиткового мінімуму, а максимальна – на рівні 3,5 прожиткового мінімуму (як у провідних країнах).

Реформуванням солідарної системи неможливо розв'язати всі проблеми діючої пенсійної системи.

Забезпечення її соціальної справедливості, економічної обґрунтованості та фінансової стабільності неодмінно вимагає запровадження обов'язкової накопичувальної системи.

Література

1. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» №1058-IV від 09.07.2003 р.

2. *Звіти* про виконання бюджету ПФУ. Річні 2004-2008 рр. Форми №2-ПФ.

3. *Звіти* про чисельність пенсіонерів і суми призначення місячних пенсій по стану на 1 січня 2004-2008 рр. Форми №6-ПФ.

4. *Кассирова Е.П.* США: кризис социальной политики (Государство и социальное обеспечение). – М.: Мысль, 1978. – 251 с.

5. *Корчак-Чепурківський Ю.* Таблиці доживання і сподіваного життя людинності в 1925-1926 роках. – Харків: Росліт, 1929. – С.14-18.

6. *Лібанова Е.* Демографічні передумови реформування системи пенсійного забезпечення // Соціальний захист. – 2000. – №2. – С.48-57.

7. Міністерство економіки України, веб-сайт – <http://www.me.gov.ua>.

8. *Статистичний щорічник* України за 2005 рік. – К.: Державний комітет статистики України, 2006. – 576 с.

9. http://www.eur.ru/neweur/emag/35/eu31_10.htm.

РЦПУ