

УДК 35.84:368

П. В. Філіпчук,
начальник головного управління Пенсійного фонду України у Волинській області,
здобувач кафедри державного управління і менеджменту, Національна академія
державного управління при Президенті України

ФАКТОРИ, ЯКІ СТИМУЛЮЮТЬ ЗМІНИ У ПРОЦЕСІ ВПРОВАДЖЕННЯ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

Увагу приділено з'ясуванню основних факторів, які потенційно вимагають змін та детального впорядкування процесу пенсійного реформування.

Attention is paid to clarifying the main factors that could potentially require changes and detailed ordering of pension reforming process.

*Ключові слова: пенсійна реформа, пенсійне забезпечення, пенсійне страхування.
Key words: pension reform, pension providing, pension insurance.*

ВСТУП (НАУКОВА ПРОБЛЕМА, СТУПІНЬ ЇЇ ВИВЧЕНОСТІ, АКТУАЛЬНІСТЬ ТІЄЇ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ, ЯКІЙ ПРИСВЯЧЕНА СТАТТЯ)

Пенсійна реформа в Україні стартувала. Створено базові умови для розвитку ринкових механізмів пенсійного забезпечення — пенсійного страхування та накопичувальної системи. Прийнято закони про недержавне пенсійне забезпечення та пенсійне страхування, сформовано основні інститути контролю та регулювання системи, однак це ще не означає вирішення всіх наявних проблем і закінчення відповідної роботи.

У залежності від поглиблення реформи розширюється також і коло потенційних протиріч та актуальних питань, на які треба знаходити своєчасні компетентні відповіді. Якщо в період запровадження пенсійного реформування головною загрозою для справи було уповільнення темпів і ревізія результатів роботи, то сьогодні, на етапі консолідації та функціонування нової пенсійної системи, головним фактором ризику є переростання потенційних протиріч у реальні загрози [3].

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ (МЕТА І МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ)

Мета статті полягає в з'ясуванні основних факторів, які потенційно вимагають змін та детального впорядкування процесу пенсійного реформування, а якщо завгодно, то і вад пенсійної системи на нинішньому етапі її функціонування.

РЕЗУЛЬТАТИ (СИСТЕМА ДОВЕДЕНЬ ЗАПРОПОНОВАНОЇ ГІПОТЕЗИ, ОБГРУНТОВУЮТЬСЯ НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ)

Особливої уваги вимагає аналіз фактора недовіри до нової системи та "інформаційний вакуум", який сьогодні, на превеликий жаль, ще присутній. Водночас сьогодні стає дедалі відчутним, що інформація про хід пенсійної реформи, її переваги та можливі вади випала із системи інформаційно-ідеологічних пріоритетів держа-

ви, в той час як саме ці питання набувають високого соціально-економічного значення для розвитку України.

Суспільство має отримувати достатній рівень інформації про перспективи і механізми нової концепції пенсійного забезпечення. Особливої ваги, в контексті становлення нового типу соціально-економічних відносин в Україні, набуває "пенсійна грамотність" роботодавців, а також тих працівників, чиї пенсійні права можуть порушуватися чи порушуються сьогодні. Тому треба зосередити належну увагу на роз'яснювальній роботі щодо прав і обов'язків учасників пенсійної системи, на інформуванні про особливості та інструменти недержавного пенсійного забезпечення, на вільному доступі до інформації про учасників ринку, які працюють з пенсійними коштами. Практичні аспекти впровадження реформи та можливі проблеми на її шляху мають виноситися на розгляд незалежних експертів. Як свідчить досвід пенсійної реформи в Росії, суперечливих питань та так званого "підводного каміння" в ході обговорення доволі багато [6].

Важливим є те, щоб у контексті реформи трудових відносин знайшло своє відображення підвищення ролі профспілок трудових колективів у пенсійній системі. В профспілках системоутворювальних підприємств національної економіки мають бути професіонали, до компетенції і відповідальності яких входила би взаємодія з органами Пенсійного фонду, роз'яснювальна робота і консультування з питань участі у новій пенсійній системі. Інформаційне і експертне не бачення цих та інших проблем, створює ілюзію злагодженості та гармонійного функціонування у майбутньому, але це лише спроба видати бажане за дійсне.

Сьогодні в Україні діє громіздка система пільг за професійними ознаками, яка ставить у нерівні умови тих, хто працює, і тих, хто виходить на пенсію, це і наступне дає підстави стверджувати про наявність ще одного фактора впливу на хід пенсійної реформи — ринкової нерівноваги. Очевидно, що можливості держави щодо утримання великої кількості пільговиків, звужуються, і

у найближчі 5—10 років, ще більш скоротяться, оскільки на пенсію почнуть виходити ті, хто на початку 90-х, у період особливої "щедрості держави", отримав право на пільги. Тому вже сьогодні треба передбачати і планувати структуру "перенесення" бюджетного навантаження за професійними пільгами на професійні пенсійні фонди, які будуть створюватися, сформувати умови участі держави у цих фондах, а також етапи переходу системи професійних пільг на ринкові засади функціонування.

Крім цього, необхідно консолідувати діючий солідарний компонент системи пенсійного забезпечення: законодавчо захистити трудові права людей пенсійного віку, стимулювати легальну пізню зайнятість, утверджувати в суспільстві думку про те, що межу пенсійного віку в Україні все одно прийдеється підвищувати, як це сьогодні робиться в Європі. Пенсіонери, які отримують можливість легально працювати, — це не проблема для держави, а частина вирішення багатьох соціально-економічних питань.

Фактор фінансової нестабільності економіки. Сьогодні, створюються умови для залучення пенсійних активів у реальний сектор економіки у вигляді фінансових інвестицій. Однак потенційні можливості системи блокуються відсутністю розвинутого фондового ринку. Крім того, що відсутність ефективних фондових інструментів буде означати проблеми з дохідністю відраховань у накопичувальну систему, може виникнути також інша загроза. Кошти можуть отримати не високорентабельні ринкові проекти, а державні боргові інструменти, що випускаються для фінансування державного дефіциту. Якщо побудова розвинутого фондового ринку в Україні затягнеться, а можливості інвестування коштів в активи іноземних кампаній і конкурентні національні проекти будуть істотно обмеженими, то пенсійна реформа може перетворитися на "реформу для держави" замість того, щоб бути "реформою для тих, хто працює". Для того, щоб цього не трапилося, треба передбачити систему обмежень на використання пенсійних коштів на непрофільні потреби, а також диверсифікувати можливі ризики доходності. Так, скажімо, для прикладу, у Бельгії скасовано норму про обов'язковість інвестування 15% активів у державні цінні папери, дозволено залучати європейські банки для депозитарних послуг. В Іспанії, пенсійним фондам дозволено до 20% активів передавати для управління іноземним компаніям [7].

Сьогодні, коли закладаються нові податкові умови ринкової економіки та соціальної політики, необхідно застрахуватися від загроз фінансової нестабільності і максимально використати нові джерела покриття солідарних пенсійних зобов'язань — включити в них доходи від продажу державних ліцензій, надходження від приватизації і т.і. Також необхідно розробити систему заходів щодо забезпечення персональної відповідальності посадових осіб за розповсюдження інсайдерської інформації, об'єктивність при оцінці уповноважених компаній, збереження пенсійних активів та надійність "інвестиційних портфелів".

Фактор "політичного" ризику. У міру підвищення інвестиційних можливостей нової пенсійної системи та економічної ролі Пенсійного фонду України, Пенсійний фонд має перетворюватися на незалежний економічний

інститут. Тим більше, що після затвердження коаліційних принципів національного політичного процесу, Пенсійний фонд може бути прийнятий окремими силами як один з "лотів" під час коаліційних торгів. У разі внесення змін до Конституції України, має бути закріплена стабілізуюча конституційна норма, відповідно до якої Голова Пенсійного фонду призначається Президентом України і особисто підзвітний йому.

2004 рік був першим роком, коли різке збільшення пенсій використовувалося як важіль у політичній боротьбі під час виборів. Згодом до цього методу — мобілізації пенсіонерів шляхом обіцянок підвищити пенсії — стали вдаватися під час усіх наступних виборів. Адже пенсіонери, яких майже 14 мільйонів, становлять половину українських виборців. До того ж електорат похилого віку є більш дисциплінованим, ніж молодші виборці.

Наступним фактором, який вимагає невідкладних змін в державному регулюванні пенсійних процесів, є демографічний вплив. Відомо, що в Україні із всіх колишніх Радянських республік найвищий середній відсоток пенсіонерів у розрахунку на 1000 осіб — 28%. Згідно із офіційними даними, середня українська пенсія трохи перевищує 1000 гривень. Проте понад половина українських пенсіонерів отримують не більше 800 гривень, і лише кожен десятий — більше за півтори тисячі. Якщо порівняти ці суми з тими, які мають пенсіонери в інших країнах, то виявиться, що середня пенсія в Україні у 14 разів менша, ніж у Фінляндії, у 9 разів менша, ніж в США чи Німеччині, учетверо менша за пенсію у Польщі і навіть удвічі менша за середню російську пенсію [7].

Одночасно із цим Україна є лідером Європи за обсягами витрат на виплату пенсій у співвідношенні до обсягів економіки. За минулий рік частка пенсійних видатків становила понад 18% українського ВВП. Для порівняння: Польща витрачає на виплату пенсій 13,9%, Німеччина — 11,4%, Швеція — 10,4%

Утім те, що на виплату пенсій Україна витрачає майже п'яту частину свого ВВП, — не єдина проблема пенсійного питання. На сьогодні в Україні живе 13,7 мільйони пенсіонерів і 15,2 мільйони платників податків працездатного віку. Це означає, що на 100 працюючих в Україні припадає 91 пенсіонер. Ще 50 років тому це співвідношення становило 23 пенсіонери на 100 працюючих.

За підрахунками демографів, вже у 2015 році на кожні 100 працюючих припадатиме 100 пенсіонерів, і надалі пропорція тільки погіршуватиметься. Відтак, Пенсійний фонд, єдиними доходами якого є внески на пенсійне страхування від працюючих і роботодавців, потребуватиме все більше дотацій із бюджету, які і зараз вже є величезними — до 29 мільярдів цього року. Та сума у кілька разів перевищує річні видатки на медицину, освіту чи оборону.

Одночасно експерти зауважують, що українська ставка внесків на пенсійне страхування є чи не найвищою у світі. Вона становить 33,2% для працедавця і 2% для працівника і, незважаючи на низький податок на дохід, є головним стримуючим фактором для виведення зарплат українців із "конвертів". Незважаючи на таке навантаження на працюючих, наприкінці минулого року Пенсійний фонд покритв за рахунок власних надходжень лише 62,3% видатків. Ще 5 років тому це було 83%.

Подібна ситуація потребує чіткого прогнозування економіко-демографічних показників розвитку пенсійної системи і відповідного "налагодження" бюджетних механізмів, які будуть компенсувати вплив негативних тенденцій. Виходячи з цього, у щорічних проектах Державного бюджету України мають завчасно передбачатися компенсації Пенсійному фонду на погашення дефіциту коштів через скорочення кількості працюючого населення. Зі всією серйозністю слід підійти до розробки прогнозу функціонування пенсійної системи на найближчі 10—50 років, розрахувати динаміку можливих дефіцитів і профіцитів коштів Пенсійного фонду в залежності від демографічної та макроекономічної ситуації.

Крім того, у системі, що створюється, існує проблема прихованого гендерного конфлікту. Жінки в Україні виходять на пенсію раніше, ніж чоловіки, і в середньому мають більш низький рівень оплати праці та більшу тривалість життя. В умовах солідарної системи пенсійного забезпечення це протиріччя частково нейтралізується "зрівняльним підходом". Однак розміри страхового і накопичувального фондів у новій пенсійній системі будуть прямо залежати від тривалості трудового стажу і розміру зарплатні. Таким чином, жінки-пенсіонери можуть опинитися у нерівних умовах в порівнянні з пенсіонерами-чоловіками, якщо не передбачити механізмів виправлення цієї потенційно конфліктної ситуації, не стимулювати більш пізній вихід жінок на пенсію та не впроваджувати гнучкі умови зайнятості людей пенсійного віку у проекті нового трудового кодексу.

Саме такий стан речей, коли українська пенсійна система все більше нагадує фінансову піраміду напередодні її краху, робить пенсійну реформу неминучою і одним із виходів із такої ситуації, це змушений захід, без якого українську пенсійну систему очікує крах — збільшення пенсійного віку в Україні. Як зазначають фахівці, фінансовий ефект від підвищення пенсійного віку для жінок не зможе перекрити величезну діру у пенсійному фонді. Варто йти шляхом збільшення та легалізації зарплат працюючих, які і є тим джерелом, що наповнює пенсійний фонд за існуючої солідарної пенсійної системи. Але і тут є певні зауваження.

Вже сьогодні працюючий забезпечує трохи більше одного пенсіонера. Що буде далі — взагалі сказати неможливо. Ті викривлення, які ми мали у 2004—2005 роках, коли мінімальна пенсія перевищила мінімальну зарплату, і досі не згадалися. Зараз мінімальна зарплата трохи більша за мінімальну пенсію, але вона дуже далека від тих коефіцієнтів заміщення, які практикуються у нормальних країнах. А пенсія ж формується із заробітної плати. Якщо заробітна плата низька, пенсія просто не може бути високою. І тут ми опинилися у замкненому колі. Підвищувати зарплату серйозними темпами небезпечно за умов кризи, бо, крім інфляції на споживчому ринку, це нічого не принесе. Це треба було починати у роки економічного зростання. Поки економіка не підніметься, щось результативне зробити буде дуже складно.

Про необхідність підвищення пенсійного віку в Україні експерти-демографи, економісти говорили давно, але тільки останнім часом жваво заходилися обговорювати це питання в уряді та Верховній Раді. Збільшення пенсійного віку — захід непопулярний, хоч і безвихід-

ний. І для того, щоб прийняти принципове рішення з цього приводу, потрібна політична воля. А в минулі п'ять років, коли влада перебувала в протиріччі сама із собою й при цьому "Загравала" з виборцями, подібне рішення було неможливим.

Почавши пенсійну реформу зараз, уряд забезпечить суспільство від більше суворих заходів надалі. Необхідно зрозуміти, що в цих питаннях, як у лікуванні хворого, відкладати болісну терапію не можна, тому що далі буде тільки гірше. Далі потрібна буде шокова терапія, а ще далі й вона вже не допоможе. Те, що пропонує нинішній уряд українцям, не йде в порівняння з тим, на що заради подолання кризи, наприклад, пішли Литва або Угорщина. Там заходи набагато жорсткіші й теж тому, що свого часу політики просто побоялися зважитися на обмежувальні реформи.

ВИСНОВКИ (НАУКОВА НОВИЗНА, ТЕОРЕТИЧНА І ПРАКТИЧНА ЗНАЧУЩІСТЬ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК З ЦЬОЇ ТЕМИ)

Таким чином, як свідчить наведений аналіз потенційних ризиків нової пенсійної системи, дедалі просуваючись на шляху реформ, зростають і вимоги до соціальної політики держави. Якщо для досягнення нинішніх здобутків, було достатньо політичної волі виконавчої і законодавчої гілок влади, то сьогодні, щоб нова система ефективно запрацювала, необхідно забезпечити широкий соціально-економічний діалог між усіма зацікавленими сторонами: державою, бізнесом, громадськими експертами і трудовими колективами. Ігнорування потенційних проблем може поставити під сумнів всі наявні здобутки та дискредитувати нову систему задовго до того, як вона встигне запрацювати.

Література:

1. Бахмач А. Недержавні пенсійні фонди, статистика, перспективи / А.Бахмач // Вісник Пенсійного фонду України — 2008. — № 9(75). — С. 14—16.
2. Брус С.І., Яковенко С.М. Проблеми та перспективи впровадження недержавного пенсійного забезпечення в Україні // Наукові праці НДФІ 3—4 (26—27). — 2004. — С. 189—196.
3. Зайчук Б.О. Система пенсійного забезпечення: сьогодні і завтра: Коментар застосування Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" / Зайчук Б.О., Никитенко В.С., Семедяєва В.І. — К.: Формат, 2004. — 352 с.
4. Лазебна М. Пенсійна реформа: зацікавлені всі / Вісник Пенсійного фонду України. — 2010. — № 1. — С. 19—21.
5. Лукович В. Переваги сучасної системи пенсійного страхування: втрачені можливості від зволікання із запровадженням другого рівня // Вісник Пенсійного фонду України. — 2008. — № 8. — С. 21—23.
6. Ткаченко Л. Пенсійна реформа в Україні: крок уперед, два кроки назад. // Україна: аспекти праці. — 2006. — № 1. — С. 13—18.
7. Офіційний сайт Пенсійного фонду України: www.pfu.gov.ua.

Стаття надійшла до редакції 02.11.2010 р.