

ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА В УКРАИНЕ: РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Проф. д-р экн. ОЛГА П. КИРИЛЕНКО

Тернопольский национальный экономический университет

В мировой практике основными критериями эффективности пенсионной системы принято считать: достаточность, финансовую устойчивость, надежность и приемлемость в затратах. Неблагоприятные демографические тенденции в комплексе с социальными, экономическими и политическими рисками окончательно подтвердили несоответствие распределительной пенсионной системы этим требованиям и актуализировали необходимость поиска новых институтов социальной защиты граждан. В связи с этим проблемы реформирования системы пенсионного обеспечения на фоне современных тенденций социально-экономического развития становятся все более значимыми.

Как известно, реформирование пенсионных систем может проходить путем: 1) проведения параметрических мероприятий, направленных на изменение отдельных параметров пенсионной системы (пенсионный возраст, страховой стаж, размер пенсионных взносов и т.п.); 2) осуществления институционно-структурных изменений, предусматривающих формирование новых институтов пенсионного обеспечения.

В Украине уже частично реализованы мероприятия по двум указанным направлениям. Так, Закон Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» от 09.07.2003 г. № 1058-IV определил трехуровневую структуру отечественной системы пенсионного обеспечения. Кроме солидарной системы предусмотрено функционирование двух уровней накопительного пенсионного обеспечения: системы общеобязательного накопительного пенсионного страхования, внедрение которого планируется в будущем, и системы негосударственного пенсионного обеспечения, положительные результаты функционирования которого можем констатировать уже сегодня.

К сожалению говорить о социально-экономическом эффекте этих институциональных преобразований пока еще преждевременно. В условиях фактического отсутствия второго уровня пенсионной системы, на фоне финансовой нестабильности и усиливающейся демографической нагрузки способность солидарной пенсионной системы надлежащим образом выполнять свои функции постепенно уменьшается.

Выходом из сложившейся ситуации стало принятие Закона Украины «О мерах по законодательному обеспечению реформирования пенсионной системы» от 08.07.2011 г. № 3668-VI, в соответствии с которым в солидарной пенсионной системе произошли параметрические изменения (таблица 1).

Основными новациями параметрических реформ стали: повышение пенсионного возраста для женщин, увеличение периода уплаты страховых взносов, ограничение размера специальных пенсий, изменения в исчислении пенсий, ограничение максимального размера пенсионных выплат и т.п.

Таблица 1

Изменения в пенсионной системе согласно Закона Украины «О мерах по законодательному обеспечению реформирования пенсионной системы»

Параметры пенсионного обеспечения	До принятия	После принятия
максимальный размер пенсий	12 минимальных размеров пенсии по возрасту	10 прожиточных минимумов для нетрудоспособных граждан
пенсионный возраст для женщин	55 лет	60 лет
минимальный страховой стаж, необходимый для назначения пенсии по возрасту	5 лет	15 лет
страховой стаж для назначения минимальной пенсии по возрасту	20/25 лет	30/35 лет
одноразовая помощь при выходе на пенсию работникам бюджетной сферы	-	10 назначенных пенсий
максимальная база начисления единого взноса	15 минимальных зарплат	17 минимальных зарплат
средняя заработная плата, учитываемая при назначении пенсии	за год, предшествующий году назначения пенсии	за 3 года, предшествующих году назначения пенсии
размер специальных пенсий	80-90% заработной платы	80% заработной платы
пенсионный возраст для мужчин, работающих на государственной и дипломатической службе, в органах местного самоуправления	60 лет	62 года
страховой стаж для назначения специальных пенсий	20/25 лет	30/35 лет

Как отмечено в стратегическом докладе Представительства Программы развития ООН в Украине, такие изменения будут способствовать

укреплению финансовой стабильности и справедливости первого уровня пенсионной системы [4]. Результаты пенсионной реформы мы можем оценить по данным рисунков 1 и 2.

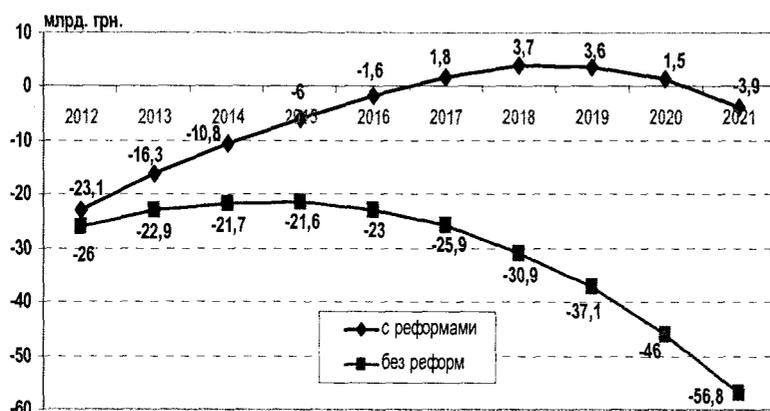


Рис. 1. Влияние реформ на размеры пенсионных расходов [1, с. 12].

Проведение трех наиболее массовых по широте охвата и резонансных по общественному восприятию изменений (повышение пенсионного возраста для женщин, увеличение продолжительности нормативного страхового стажа и изменение зарплатной базы исчисления пенсий) позволило сократить пенсионные расходы в 2012 г. на 2,3 млрд. грн., а дефицит пенсионной системы – на 2,9 млрд. грн. Конечно, учитывая то, что дефицит Пенсионного фонда в 2013 г. составит 21,8 млрд. грн., это незначительный результат. Вместе с тем, долгострочная направленность пенсионной реформы позволит через 10 лет после проведения этих изменений (в 2021 г.) увеличить масштабы экономии до 47,9 млрд. грн. и 52,9 млрд. грн. соответственно.

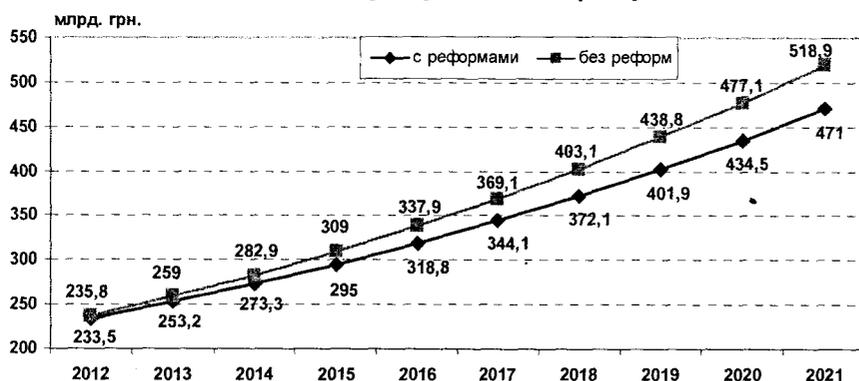


Рис. 2. Влияние реформ на дефицит пенсионной системы [1, с. 13].

Согласно прогноза, повышение пенсионного возраста для женщин дало возможность уменьшить общую численность пенсионеров в 2012 г. на 132 тыс. чел., а в 2021 г. (когда закончится повышение) позволит уменьшить их количество на более чем 1 млн. чел. [1].

Вместе с тем, пенсионная реформа характеризуется определенной фрагментарностью. Нерешенными остаются проблемы дострочного выхода на пенсию, механизма финансирования льготных пенсий, покрытия дефицита Пенсионного фонда и др. В Украине, где объемы пенсионных расходов являются одними из самых высоких в Европе, размер пенсионных выплат остается крайне низким. В 2012 г. 25% пенсионеров получали пенсию менее 1000 грн., еще 51% – в размере 1000-1500 грн. Такие показатели навряд ли соответствуют статусу социального государства.

Решение проблем пенсионного обеспечения, давно уже вышедших за пределы социальных, требует соответствующих шагов и в экономической сфере. Если меры пенсионной реформы дополнить активной политикой государства, нацеленной на сокращение безработицы, уменьшение масштабов неформальной занятости и улучшение ситуации на рынке труда в целом, результаты будут значительно лучше.

Не смотря на отсутствие положительных тенденций в солидарной системе, уже в который раз откладывается выполнение основной задачи реформы – внедрения накопительной системы пенсионного страхования. Основным условием запуска второго уровня выше указанным Законом №3668-VI определено бездефицитность бюджета Пенсионного фонда. Учитывая то, что запланированный дефицит Пенсионного фонда в 2013 г. составит 21,8 млрд. грн., стает очевидным, что накопительная пенсионная система «заработает» нескоро.

Однако уже сегодня в законодательстве конкретизовано основные параметры функционирования второго уровня, а именно:

1) участниками накопительной системы общеобязательного государственного пенсионного страхования станут лица, которым на дату ее внедрения исполнится не более 35 лет;

2) размер страховых взносов составит 2% в год внедрения системы с постепенным увеличением до 7% (по 1% ежегодно);

3) с целью недопущения изменения заработной платы наемных работников предприятия, организации и учреждения будут проводить поэтапное увеличение заработной платы работников в размерах, адекватных отчислениям страховых взносов во второй уровень, за счет уменьшения начислений на указанные суммы для работодателей;

4) в течении первых двух лет после внедрения второго уровня администратором всех плательщиков взносов будет Пенсионный фонд Украины, а управление активами будут осуществлять частные компании по управлению активами, избранные на тендерах; начиная с третьего года

функционирования системы, участники смогут направлять взносы в негосударственные пенсионные фонды (НПФ) по собственному выбору, которые и обеспечат для них администрирование и управление активами.

Важность накопительной составляющей для отечественной пенсионной системы объясняется тем, что механизм накопительного пенсионного страхования позволяет одновременно решать две основные проблемы: 1) социальную, т.к. дифференциация источников финансирования пенсионных выплат способствует финансовой стабильности солидарной системы и росту благосостояния пенсионеров; 2) экономическую, поскольку пенсионные накопления станут источником внутренних инвестиционных ресурсов на длительную перспективу и будут способствовать активизации финансового рынка и экономическому росту в стране в целом. При этом, если влияние социальной функции можно наблюдать только с началом первых пенсионных выплат, то экономическая будет задействована с поступлением первых страховых взносов во второй уровень. Так, в первый год работы накопительной системы сумма аккумулированных страховых взносов составит 4,2 млрд. грн., а до конца шестого года ее функционирования достигнет 82 млрд. грн. [5, с. 92].

Кроме того, результаты работы обязательной накопительной пенсионной системы станут стимулом для участия граждан и в добровольной – системе негосударственного пенсионного обеспечения. К сожалению, сегодня показатели негосударственных пенсионных фондов остаются желать лучшего. Не смотря на то, что с момента принятия Закона № 1057-IV прошло почти 10 лет, уровень развития отечественного пенсионного рынка остается низким. Доля населения, охваченного системой НПФ, составляет менее 3% трудоспособного населения Украины. При этом количество участников фондов растет путем простого замещения вследствие текучести рабочей силы (предприятие платит взносы в пользу новых работников, при этом уволенные работники также остаются участниками НПФ) [2, с. 96].

Роль НПФ в экономике страны пока еще незначительна. Так, удельный вес активов НПФ составляет только 0,12% ВВП, что не сравнимо с показателями развитых стран (Австралия – 101%, Швейцария – 118%, Канада – 84%, США – 108%, Великобритания – 112%, Нидерланды – 156%) [7].

Инвестиционный портфель отечественных НПФ несколько отличается от структуры глобальных пенсионных активов. На конец 2012 года структура инвестиций пенсионных фондов семи крупнейших пенсионных рынков мира имела следующий вид: акции – 47,3%, облигации – 32,9%, наличка – 1,2%, другие активы – 18,6% [7]. В то же время украинские НПФ отдают предпочтение инвестициям в банковские депозиты (34,5%), облигации (31,2%) и акции отечественных предприятий (15,5%). За период существования НПФ общая сумма инвестиционного дохода составляет 620,3 млн. грн., или 47,2% от суммы уплаченных взносов [3].

По размерам привлеченных денежных средств НПФ значительно уступают другим институциональным инвесторам: удельный вес страховых компаний составляет 77%, публичных институтов совместного инвестирования – 20%, НПФ – 3% всех привлеченных денежных средств [2, с. 97].

Основными проблемами развития отечественных НПФ являются:

- низкий уровень доходов населения. Накопления граждан, являющиеся источником взносов в НПФ, сегодня занимают только 4,7% в структуре их расходов, в то же время преобладающая часть доходов расходуется на приобретение товаров и услуг (85,6%);

- неосведомленность граждан об особенностях института НПФ и их недоверие к новым финансовым учреждениям (по данным социологических исследований о возможности участия в НПФ знают лишь 20% респондентов, из них планируют стать участниками таких фондов только 1% опрошенных);

- отсутствие эффективных мотивационных факторов участия в НПФ и высокий уровень патернализма в общественном сознании;

- низкий уровень развития фондового рынка и недостаточность на нем надежных финансовых инструментов;

- отсутствие надежной системы защиты пенсионных накоплений (базовым законом запрещается установление минимально гарантированной нормы прибыли по любой пенсионной схеме).

Таким образом главным достижением отечественных НПФ специалисты называют создание институциональной инфраструктуры, главной ошибкой – отказ от своевременного внедрения накопительной системы пенсионного страхования – второго уровня [6, с. 18]. Развитие накопительного пенсионного страхования в перспективе не только позволит укрепить финансовую стабильность и социальную справедливость пенсионной системы, но и станет фактором роста доходов пенсионеров и усиления их личной ответственности за уровень собственного благосостояния в будущем.

Библиография

1. Аналіз та фінансова оцінка наслідків можливого скасування окремих положень Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» – Режим доступа: <http://www.pension.kiev.ua>.
2. Коваль О. П. Мотивація участі роботодавців та робітників у системі недержавного пенсійного забезпечення // Стратегічні пріоритети. – 2011. – №3. – С. 96-101.
3. Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення за 2012 рік. – Режим доступа: <http://www.dfp.gov.ua>.
4. Стратегічна доповідь щодо пенсійної реформи в Україні / Проект ПРООН «Підтримка реформи соціального сектору в Україні». – 2012. – Режим

- доступа: [http:// www.undp.org.ua/ files/ua 4746UKR Pension Strategy-Paper-March 2012.pdf](http://www.undp.org.ua/files/ua_4746UKR_Pension_Strategy-Paper-March_2012.pdf)
5. Федоренко А. В. Економічна складова накопичувальної пенсійної системи // *Фінанси України*. – 2011. – № 12. – С. 89-98.
 6. Федоренко А. Поява другого рівня пенсійної системи – подвійний стимул до розвитку ринку недержавних пенсійних фондів // *Урядовий кур'єр*. – 2013. – №81. – С. 18.
 7. Global Pension Asset Study 2013 // Towers Watson. – 2013. – Режим доступу: <http://www.towerswatson.com>.