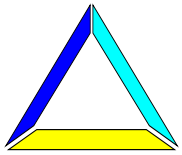
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



S3

Аналіз проектів законів, що стосуються реформування системи пенсійного забезпечення

Висновки та рекомендації

Сучасна солідарна пенсійна система України переживає такі ж складнощі, як і пенсійні системи інших європейських перехідних економік:

- Зменшення народжуваності разом з досить раннім віком виходу на пенсію спричиняє погіршення коефіцієнта залежності[1].
- Відсутність прямого зв'язку між розміром пенсійних внесків та пенсійних виплат створює стимули для уникнення сплати внесків.
- Пенсійна система є дуже складною. Велике число схем пільгового пенсійного забезпечення робить її непрозорою та складною в адмініструванні.

Моделювання наслідків впровадження проекту Закону "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" демонструє, що

- Проект Закону, який знаходиться на розгляді у парламенті в даний час, у порівнянні з попереднім проектом, більш негативно впливає на коефіцієнт залежності, оскільки він зберігає сучасний вік виходу на пенсію.
- Проект закону зберігає пільгові умови надання пенсій, що підриває ефективність пенсійної системи.
- Накопичувальний фонд є надто малим, щоб послабити тиск демографічних змін на солідарний рівень пенсійної системи.
- Запропонована пенсійна система виявляється нестабільною фіскально. В довготерміновій перспективі це призведе до виникнення значних дефіцитів.

[1] Коефіцієнт залежності (*англ*. dependency ratio) характеризує економічну відповідальність економічно активного населення за населення, що не є економічно активним. Він розраховується як відношення числа дітей і пенсіонерів до числа людей працездатного віку.

Ми пропонуємо наступні заходи:

- Переглянути пільги по виплаті пенсій. У разі необхідності здійснювати додаткові виплати, вони мають фінансуватися з відповідних коштів державного бюджету, а не з пенсійного фонду.
- Розробити оптимальний шлях переходу до більш високого пенсійного віку, який би відповідав міжнародним стандартам.
- Запровадити накопичувальний рівень системи загальнообов'язкового пенсійного страхування, який би був суттєвим доповненням до солідарного рівня, та що не виключало би можливість інвестування коштів у міжнародні фінансові ринки.

1. Сучасна ситуація та міжнародний досвід

Сучасна пенсійна система в Україні є солідарною – пенсійні внески сучасного покоління працюючих використовуються для фінансування покоління пенсіонерів. Оскільки українське суспільство знаходиться під впливом таких самих демографічних тенденцій до зменшення народжуваності як й інші перехідні та промислові країни, фінансування існуючої пенсійної системи буде ставати все більшим тягарем для економіки.

Найбільш важливим джерелом фінансування Пенсійного фонду є внески у розмірі 33% заробітної плати, з яких 32% сплачуються роботодавцем[2]. В даний час в Україні пенсійні виплати отримують близько 15 мільйонів людей. Проте великий тягар пенсійних внесків разом з малими пенсійними виплатами ведуть до уникнення сплати внесків. З 24 мільйонів працюючих тільки 16 мільйонів регулярно сплачують внески до Пенсійного фонду.

Проблему з виплатою заборгованості з пенсій було розв'язано до вересня 2000 року; тоді уряд спромігся віднайти кошти для ліквідації заборгованості. З того часу мінімальний розмір пенсії поступово збільшувався з 55 гривень до 87 гривень, одночасно середня пенсія зростала з 66 гривень до 128 гривень.

Сучасний пенсійний вік в Україні становить 55 років для жінок і 60 років для чоловіків, що є порівнюваним з іншими східноєвропейськими країнами, але є нижчим, ніж в країнах Європейського Союзу. Міжнародний досвід свідчить, що низький пенсійний вік є слабким та неефективним інструментом політики зайнятості, який неминуче підриває пенсійну систему. Тому всі східноєвропейські країни на даному етапі розробляють заходи по реформуванню пенсійної системи, де однією з запропонованих змін є поступове збільшення пенсійного віку.

Спільною рисою пенсійної реформи в європейських країнах є її багаторівнева структура. Традиційний солідарний рівень поступово обмежується лише функцією забезпеченням певного мінімального рівня виплат, на який можуть розраховувати всі працюючі незалежно від їхнього рівня доходів. Одночасно все більшу увагу приділяють накопичувальному рівню, за якого обов'язкові внески накопичуються і з часом перетворюються на джерело пенсійних виплат, які прямо відповідають розміру внесків. Окремі країні також додають третій рівень, за якого добровільні внески працюючих та роботодавців утворюють додаткове джерело пенсійних доходів.

[2] Іншими джерелами є надходження від акцизних податків на продаж автомобілів, дорогоцінних виробів, послуг мобільного зв'язку, покупку іноземної валюти, операції з нерухомим майном.

Найбільш розповсюджене непорозуміння стосовно реформи пенсійної системи полягає у твердженні, що запровадження накопичувального рівня є еквівалентним до "приватизації" пенсійної системи. Це неправда. В більшості країн обидва рівні управляються та регулюються урядом. Різниця між ними полягає лише в методі фінансування. В той час коли солідарний рівень є виключно схемою перерозподілу коштів, яка розділяє внески та виплати, накопичувальний рівень є системою заощадження та інвестування, що управляється урядом, за якої власні внески стають джерелом майбутніх виплат. Це надає працюючим більше можливостей контролювати власні фінанси, це спрощує планування доходів в пенсійному віці і, що не менш важливо, це робить систему пенсійного забезпечення більш прозорою. Окремі країни додають третій рівень, який управляється виключно приватними компаніями та забезпечує працюючих ще більшим контролем над інвестиційними рішеннями.

2. Результати моделювання двох проектів Закону "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"

Парламент розглядав два проекти Закону "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Перший, № 1128 від 01.09.2000, був відхилений Верховною Радою у 2000 році. Його було замінено на другий проект від 27.09.2001 року, який пройшов перше читання. Обидва проекти пропонували такі зміни:

- Пенсійні виплати індексуються у відповідності з Законом "Про індексацію грошових доходів громадян". Індексування здійснюється у розмірі темпу інфляції плюс 20% минулорічного реального росту розміру середньої зарплати в Україні;
- Виплати визначаються в залежності від середнього розміру заробітної плати за весь період роботи;
- Виплати збільшуються, якщо пенсіонер добровільно відкладає свій вихід на пенсію;
- Парламент визначає розмір пенсійних внесків до загальнообов'язкового державного накопичувального фонду на кожен рік. Згідно з проектом Закону від 2001 року максимальний розмір внесків не може перевищувати 7% розміру заробітної плати;
- У випадку виникнення дефіциту Пенсійного фонду уряд забезпечує пенсійні виплати через солідарну систему з державного бюджету;
- Виплати з солідарної системи не обмежуються у своєму розмірі;
- Обидва законопроекти не вносять змін у систему пільгових пенсій.

Парламент відхилив перший варіант проекту Закону, оскільки він зберігав існуючу систему пільгових пенсійних виплат. Це створило би

додатковий тягар для державного бюджету у розмірі 2 млрд. гривень. Проект Закону запровадив би систему персональних добровільних накопичувальних рахунків, але він би не гарантував збереження коштів на цих рахунках. Парламент також виступив проти збільшення пенсійного віку з огляду на те, що це негативно вплинуло би на працівників, які виходили б на пенсію в найближчі роки після затвердження законопроекту. На противагу цьому, другий варіант проекту закону створює стимули для більш пізнього виходу на пенсію через більш високі пенсійні виплати, але він не усуває пільгових пенсійних виплат.

З метою прогнозування впливу обох проектів законів на фінансову стійкість Пенсійного фонду в період з 2001 по 2035 роки ми використали модель пенсійної системи ГІМР[3]. Розрахунки грунтуються на припущенні, що сучасна система буде замінена новою системою з меншим солідарним рівнем та буде доповнена накопичувальним рівнем, за якого кожен працівник буде мати персональний рахунок.

Симуляція 1 грунтується на більш ранньому варіанті законопроекту (01.09.2000 року), який пропонує збільшити пенсійний вік з 55 для жінок та 60 для чоловіків до 60 для жінок і 65 для чоловіків шляхом його підвищення на три місяці кожні півроку. Він також пропонує збільшувати пенсійні виплати на 8% за кожен рік роботи після досягнення офіційного пенсійного віку. Проте загальне збільшення розміру пенсійних виплат не може перевищувати 75%.

Симуляція 2 грунтується на останньому законопроекті, який пройшов перше парламентське читання 15.11.2001 року. Цей проект не вимагає збільшення пенсійного віку, але передбачає стимули для більш пізнього виходу на пенсію шляхом збільшення пенсійних виплат починаючи з 3% зростання за перший рік роботи після досягнення пенсійного віку і до 85,32% за 10 років.

В обох варіантах розрахунків ми припускаємо існування солідарної системи, за якої розмір внесків поступово знижується з 33% до 26% заробітної плати і одночасно запроваджується накопичувальний рівень (як це пропонується в обох законопроектах). Розмір внесків окремого працівника до накопичувального фонду збільшується з 4% до 7% розміру заробітної плати. Як результат загальний рівень пенсійних внесків залишається на рівні 33%.

Чистий потік коштів пенсійної системи[4] представлено на рисунку 1. В обох законопроектах пенсійна система залишається фіскально

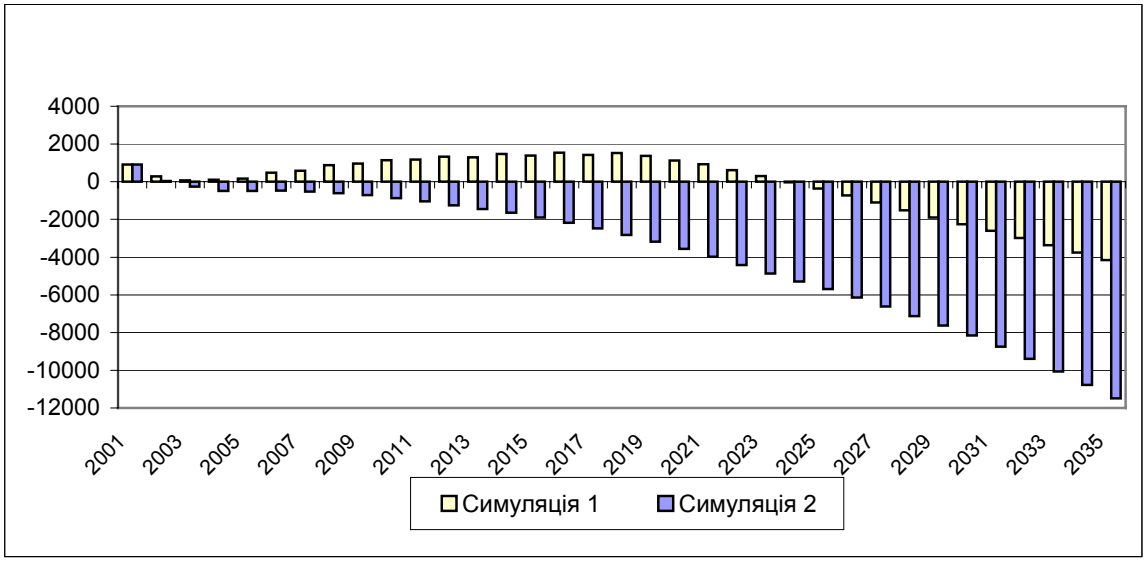
[3] Гарвардський інститут міжнародного розвитку.

[4] Чистий потік коштів пенсійної системи визначається як доходи (внески, що визначаються як частка розміру заробітної плати) мінус витрати Пенсійного фонду (загальні виплати державної пенсійної системи плюс адміністративні витрати).

нестабільною. Ми отримали такий результат, не дивлячись на оптимістичні припущення щодо економічного зростання та доходів державного бюджету. В довгостроковому періоді обидва законопроекти призводять до значних дефіцитів, що з часом зростають.

Як показано на рисунку 1, зміни до пенсійної системи, що запропоновані законопроектами, не гарантували б платоспроможності пенсійної системи. Тобто збільшення пенсійного віку, що запропоноване у відхиленому законопроекті (розрахунок 1), саме по собі не робить систему фінансово стабільною в довгостроковому періоді. Це не досягається і за допомогою накопичувальної системи, яка поступово зростає з 3% до 7%, як це пропонується в другому законопроекті.

Рисунок 1 Чистий потік коштів пенсійної системи (мільйонів гривень)



Джерело: власні оцінки

З метою зменшення дефіциту Пенсійного фонду можна було би збільшити розмір внесків. Проте це негативно вплинуло б на вартість праці й збільшило б рівень безробіття.

Тому ми пропонуємо поступово запроваджувати накопичувальний рівень пенсійної системи, який би доповнював заходи з підвищення пенсійного віку. Проте довіра до нової системи та її стабільність будуть вимагати, щоб надходження інвестувалися би в іноземні фінансові ринки, які захищені від короткострокових політичних та економічних змін. Ми пропонуємо, щоб внески як до солідарного, так і до накопичувального рівня пенсійної системи були би на рівні близько 15%.

Р.Ч., І. М., рецензент Р.Д.

Липень 2002 р.