DOI: 10.31648/pw.12122

Halyna Petryshyn
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5385-3766
Institute of Labour and Social Studies

TRANSFORMACJA UKRAIŃSKIEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO PRZEZ PRYZMAT PROCESÓW DEMOGRAFICZNYCH

Transformation of the Ukrainian pension system through the prism of demographic processes

Abstract: Demography is a key factor requiring pension reform both in Ukraine and around the world. For many years, the country has not made radical changes to the pension rules, despite the noticeable increase in the average life expectancy of citizens and the deterioration of the financial situation of the pension fund. The aim of the article is to analyze the transformation of the Ukrainian pension system through the prism of demographic processes. It is the constitutional obligation of the state to provide pension security to citizens through the system of cash benefits, limited only to financial income. Therefore, the security of the pension system and the protection of the interests of the insured – future and current pensioners are among the most important tasks of the government. In Ukraine, as in most countries of the world, spending for this purpose is one of the largest items of public sector expenditure, and unfavorable demographic trends are potentially a source of further increases in the burden of this expenditure on the economy.

Keywords: Ukrainian pension system, transformation of the pension system, pension fund deficit, retirement age, demographic factors.

Wprowadzenie

Ukraina weszła w okres transformacji z bardzo kosztownym systemem emerytalnym, zasadami z poprzedniego systemu społeczno-gospodarczego, niedostosowanego do nowych warunków gospodarki rynkowej. Kwestia jego transformacji stała się jednym z podstawowych zagadnień w ramach kształtowania polityki społecznej w Ukrainie. Reformowanie systemu emerytalnego w Ukrainie rozpoczęto ponad 30 lat temu. Jest to proces, w którym nieustannie pojawiają się nowe zadania związane z jego usprawnieniem. Na początku swojego funkcjonowania ukraiński system emerytalny wywodzący się z ZSRR został nieco zmodyfikowany. Ogólnikowe deklaracje o ulepszeniu systemu emerytalnego zamieszczano w programach wyborczych partii i ugrupowań politycznych. Problemy finansowe i niekorzystne tendencje

demograficzne doprowadziły do podejmowanych przez kolejne ekipy rządzące wielokrotnych prób naprawy systemu emerytalnego. Wprowadzane zmiany systemowe nie były do końca konsekwentne i nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Rozpoczętego ponad trzy dekady temu procesu nie udało się dokończyć ze względu na odmienne poglądy polityczne i brak motywacji.

Jednak wraz z upływem czasu problemy finansowe i demograficzne pogłębiały się, gdyż zmiany wprowadzano wyrywkowo i chaotycznie bez uwzględniania opinii społecznej oraz sytuacji gospodarczej kraju. Istnieją realne zagrożenia funkcjonowania systemu emerytalnego w Ukrainie, dlatego wymaga on natychmiastowej reformy. Impas w tej kwestii w niedalekiej przyszłości może spowodować bardzo poważne konsekwencje. Presja wydatków emerytalnych na finanse publiczne jest coraz większa, a transformacja systemu emerytalnego staje się jednym z kluczowych problemów rządzących.

Liczba ludności w Ukrainie zmniejsza się od lat 90. XX w. Od trzech dekad, z wyjątkiem krótkiego okresu 2009-2013, przyrost naturalny w Ukrainie jest ujemny, w końcu grudnia 2021 współczynnik kształtował się na poziomie – 11,2%. Ujemny przyrost naturalny jest wynikiem spadającej liczby urodzeń, wzrostu śmiertelności oraz trudnej sytuacji gospodarczej. Pandemia COVID-19 oraz pełnoskalowa inwazja Rosji na Ukrainę spowodowały, że sytuacja demograficzna w kraju jest coraz gorsza. Wskaźnik urodzeń gwałtownie spadł i obecnie wynosi ok. jedno dziecko na kobietę, co czyni go jednym z najniższych w Europie. Kierunek i tendencje zmian dokumentują wyniki Państwowej Służby Statystyki Ukrainy. Brak prostej zastępowalności pokoleń powoduje lawinowy spadek liczby żyjących Ukraińców i gwałtowne kurczenie się społeczeństwa. Narastające wyzwania demograficzne w Ukrainie, którym nieuchronnie towarzyszą wojna i znaczące procesy ekonomiczne, wymuszają reformę systemu emerytalnego.

Aby zrealizować cel niniejszego artykułu, przeprowadzono krótką analizę poszczególnych etapów reformy ukraińskiego systemu emerytalnego przez pryzmat procesów demograficznych, omówiono zmiany demograficzne, jakie zmiany zaszły w ostatnich latach, przyczyny depopulacji, potencjalne konsekwencje oraz ich wpływ na system emerytalny. W tekście porównano zmiany w podstawowych procesach demograficznych (liczba urodzeń, współczynnik dzietności, długość życia) w wybranych krajach Unii Europejskiej. Analizę porównawczą przeprowadzono dla wybranych lat z okresu 1995-2022. Dane statystyczne pochodzą z Eurostatu oraz Derzhstatu. Sytuacja demograficzna w Ukrainie to problem emerytur, to fakt i wyzwanie dla systemu emerytalnego.

1. Sytuacja demograficzna i jej wpływ na system emerytalny

Zmiany demograficzne i ich skutki (zjawisko starzenia się społeczeństwa, migracja) mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie i dalszy rozwój ukraińskiego systemu emerytalnego (wydłużony okres pobierania emerytur, mniej składek), a także prowadzą do zachwiania jego stabilności. Konsekwencję zmian demograficznych związane są ze wszystkimi obszarami działania państwa i odczuwalne we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Obecna sytuacja demograficzna w Ukrainie to jedno z najważniejszych wyzwań w zakresie rozwoju społecznego i ekonomicznego. Sytuacja demograficzna tego państwa kształtowała się pod wpływem trwającej od 2014 r. wojny rosyjsko-ukraińskiej i epidemii COVID-19.

1.1. Trend demograficzny w Ukrainie

Już od kilkunastu lat obserwowane są w Ukrainie wyraźne zmiany w strukturze demograficznej ludności. Cechą charakterystyczną tych zmian jest rosnący udział osób starszych w populacji ogółem, wzrost umieralności przy jednoczesnym spadku dzietności. Skutkiem takiej sytuacji jest starzenie się społeczeństwa. Według danych opublikowanych przez Państwową Służbę Statystyki Ukrainy (dalej: Derzhstat) liczba Ukraińców[1] (bez Krymu, ale z uwzględnieniem obwodów donieckiego i ługańskiego) wyniosła 41,9 mln osób. W stosunku do 2001 r. – 48,9 mln – oznacza to spadek o ok. 7 mln. Na dzień 1 lutego 2022 r., według oszacowań Derzhstatu, liczba ludności (z wyłączeniem Krymu i miasta Sewastopol) wynosi 41,1 mln osób (Derzhstat… 2001). Podobne dane zostały również przytoczone przez Eurostat (Bazhenova 2023). W 2021 r. jeszcze przed obecną fazą rosyjskiej inwazji sytuacja demograficzna Ukrainy była na tyle kryzysowa, że Organizacja Narodów Zjednoczonych uznała kraj za jednego ze światowych liderów pod względem tempa spadku liczby ludności (Rogoża 2023). Wyniki badań wskazują na stale postępujący proces starzenia się ukraińskiego społeczeństwa. Tendencje te można zaobserwować od momentu ogłoszenia niepodległości w 1991 r. Wojna, powszechna mobilizacja i prowadzone na pełną skalę działania zbrojne zmusiły ponad 6,5 mln obywateli do emigracji, co pogłębiło wyzwania demograficzne. Od początku pełnowymiarowej inwazji, rozpoczętej przez Rosję w lutym 2022 r., liczba ludności Ukrainy zmniejszyła się do 35 mln. Z danych statystycznych Derzhstatu wynika, że przyrost naturalny pozostaje ujemny, począwszy od 2013 r. Przed rosyjską inwazją na Ukrainę w 2021 r. liczba urodzeń była niższa od liczby zgonów o prawie 421 tys. Ujemny przyrost naturalny i masowa emigracja powodują, że Ukraina należy do najszybciej wyludniających się państw w Europie (Kozak 2017). W kolejnych latach będziemy obserwować następne spadki. Przeobrażenia

[1] Ukraine population censuses data as of December 5, 2001.

ustrojowe wpłynęły na wiele czynników gospodarczych i społecznych, które w perspektywie długofalowej warunkują sytuację demograficzną. Zmiana systemu niedemokratycznego na demokratyczny oraz wprowadzenie kapitalistycznej gospodarki opartej na zasadach wolnorynkowych oznaczały zmniejszenie świadczeń socjalnych, natomiast zakończenie polityki pełnego zatrudnienia przełożyło się na trudności ze znalezieniem pracy i zwiększenie bezrobocia (Góra 2023). Czynniki demograficzne stanowią wyzwania, które dotyczą zarówno państwa, jak i gospodarki. W wyniku kształtujących się procesów gospodarczych oraz toczącej się wojny Ukraina znalazła się w fatalnej sytuacji demograficznej.

1.2. Wskaźniki dzietności

Aktualnym problemem demograficznym jest również obniżający się poziom dzietności. W ciągu trzech dekad niepodległości odnotowywano pogłębiający się ubytek ludności wynikający z ujemnego przyrostu naturalnego. Coraz trudniejsze warunki ekonomiczne wpłynęły na spadek liczby urodzeń i zmianę wzorca płodności. Obniżenie się wskaźnika urodzeń jest jedną z głównych przyczyn starzenia się ukraińskiego społeczeństwa. W połowie lat 90. XX w. liczba żywych urodzeń w Ukrainie wynosiła rocznie ok. 0,5 mln dzieci. W 2000 r. liczba ta spadła do 385,1 tys. Poprawę zaobserwowano w 2005 r. – 428,3 tys. i 2010 r. – 497,7 tys. Natomiast w latach 2013-2020 widoczny był znaczny trend spadkowy. Spadek liczby urodzeń przyspieszył wskutek konfliktu wojennego rozpętanego przez Rosję w 2014 r. Od tego czasu aż do rozpoczęcia wojny w lutym 2022 r. co roku rodziło się o 6-7% mniej dzieci. W pierwszym roku wojny liczba noworodków w Ukrainie spadła o 25%, a w 2023 r. o 32% w porównaniu z 2021 r. (Opendator… 2024). Tendencję zmian dzietności związane są z modelem funkcjonowania rodziny, a także z pojawieniem się szeregu okoliczności ekonomicznych i społecznych, które oddziałują na decyzje prokreacyjne, w tym na świadome decyzje o bezdzietności. Jednocześnie dzięki postępowi cywilizacyjnemu kobiety mają szansę samorealizacji także na innych płaszczyznach niż życie rodzinne. Coraz częściej stawiają one na rozwój zawodowy i karierę. Liczbę urodzeń w Ukrainie w latach 2010-2023 (w tys.) prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Liczba urodzeń w Ukrainie w latach 2010-2023 (w tys.)*

Rok	2010	2015*	2020*	2021*	2022*	2023*
Liczba urodzeń	497,7	411,8	293,4	272,1	207,0	187,0

*Od 2014 r. bez terytoriów okupowanych (Krym, Donbas).
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Derzhstatu.

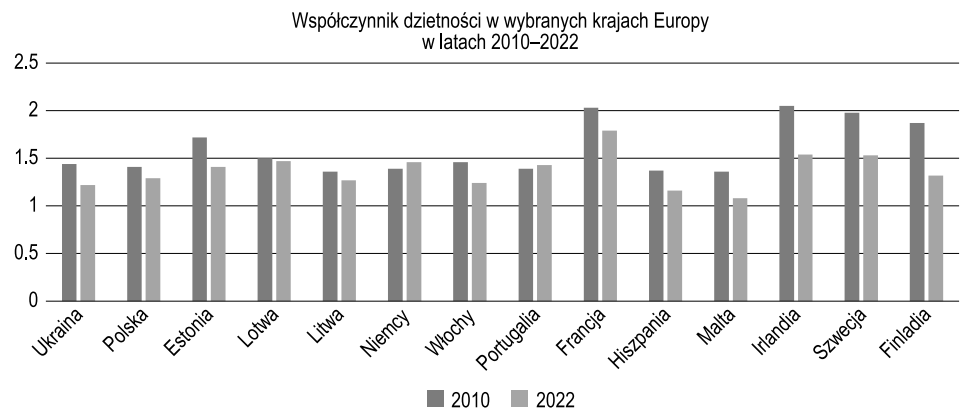
Z najnowszych opracowań Unijnego Urzędu Statystycznego (Eurostat) wynika, że z roku na rok w Unii Europejskiej rodzi się coraz mniej dzieci – liczba urodzeń spada szybciej, niż oczekiwano. W 2023 r. w 27 krajach UE liczba ta spadła do poziomu 3665,1 tys. Liczbę urodzeń w krajach Unii Europejskiej w latach 2010-2023 (w tys.) przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Liczba urodzeń w krajach Unii Europejskiej w latach 2010-2023 (w tys.)

Rok	2010	2015	2020	2021	2022	2023
Liczba urodzeń	–	4329,5	4069,9	4088,5	3 879,5	3 665,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Obecnie współczynnik dzietności, czyli liczba urodzeń przypadająca na jedną kobietę, kształtuje się na znacznie niższym poziomie niż w drugiej połowie lat 90. XX w. Od wielu lat współczynnik dzietności w Ukrainie jest niski (w 2010 r. 1,44) oraz bardzo niski (w 2020 r. 1,22) i nie zapewnia zastępowalności pokoleń. Współczynnik ten w Ukrainie jest jednym z najniższych w Europie. Należy jednak podkreślić, że dzietność spada na całym kontynencie. Jedynie Francja i Irlandia wyróżniają się jako kraje UE o najwyższym współczynniku dzietności. W tych dwóch państwach w 2010 r. odnotowano wartość współczynnika dzietności powyżej 2,0. Z kolei na Malcie wskaźnik dzietności jest najniższy w Europie. Europejskie dane statystyczne dotyczące dzietności rejestrują także spadek współczynnika dzietności w krajach nordyckich, krajach dobrobytu. Współczynnik dzietności w wybranych krajach Europy w latach 2010-2022 prezentuje wykres 1.



Wykres 1. Współczynnik dzietności w wybranych krajach Europy w latach 2010-2022
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Przeciętny wskaźnik dzietności w UE wyniósł w 2022 r. 1,46. Najwyższą dzietność odnotowano we Francji – 1,79, w Irlandii – 1,54, w Niemczech – 1,46, a najniższą na Malcie – 1,08, w Hiszpanii – 1,16, we Włoszech – 1,24. W ciągu ostatnich lat w każdym kraju europejskim odnotowano spadek wskaźnika. Ciekawie prezentują się również zmiany współczynnika dzietności w krajach nordyckich. Przyczyn tej sytuacji jest wiele, a dominujące znaczenie miały prawdopodobnie czynniki społeczne i gospodarcze.

1.3. Proces starzenia się społeczeństwa, rosnąca średnia długości życia

Czas trwania życia mieszkańców Europy stale się wydłuża. Największy wpływ na taki stan mają poprawiające się warunki bytowe oraz postęp w medycynie i ochronie zdrowia. Od 1990 r. notowany jest stały wzrost długości życia Ukraińców, jednak nadal zauważalna jest różnica między długością życia kobiet i mężczyzn. Średnią długość trwania życia w Ukrainie w latach 2010-2023 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Średnia długość życia w Ukrainie w latach 2010-2023

Rok	2010	2015	2020	2021	2023
Kobiety	75,5	75,3	76,3	74,4	70,9
Mężczyźni	65,3	66,4	66,4	65,2	57,3
Średnia	70,4	71,4	71,4	69,8	64,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Derzhstatu.

Według danych (Derzhstat… 2022) w 2019 r. przeciętne trwanie życia mężczyzn wynosiło 66,9 lat, natomiast kobiet – 77 lat. Nieco pogorszył się wskaźnik trwania życia w 2021 r. Kobiety w Ukrainie żyją znacznie dłużej niż mężczyźni. Jeśli porównać średnią długość życia mieszkańców z 2019 r. z wynikami badań przeprowadzonych w 1990 r., należy wskazać, że długość życia wydłużyła się o ponad 2 lata. Przeciętne trwanie życia mieszkańców Ukrainy wzrosło, ale nadal pozostaje najniższe w Europie. Wydłużająca się przeciętna długość życia sprawia, że w perspektywie najbliższych 20 lat nastąpi gwałtowny proces starzenia się ludności, który jest warunkowany również wydłużeniem się przeciętnego trwania życia.

Wydłużanie się przeciętnego okresu życia jest procesem jak najbardziej pożądanym świadczącym o dokonującym się postępie cywilizacyjnym. Jednak w połączeniu z niskim współczynnikiem dzietności powoduje zmiany w strukturze wiekowej ludności, a w konsekwencji pogarsza relację liczby osób aktywnych zawodowo do tych, które zakończyły tę aktywność. Przewiduje się, że średnia oczekiwana długość życia w krajach EU-27 w okresie najbliższych 55 lat wzrośnie o 7,5 roku dla kobiet i o ponad 9 lat dla mężczyzn. Średnią długość życia w Unii Europejskiej w latach 2010-2023 pokazuje tabela 4.

Tabela 4. Średnia długość życia w Unii Europejskiej w latach 2010-2023

Rok	2010	2015	2020	2021	2023
Kobiety	82,9	75,3	83,2	82,	84,2
Mężczyźni	77,0	66,4	77,5	77,2	78,9
Średnia	80,0	70,9	80,4	80,1	81,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

1.4. Migracja jako czynnik demograficzny

Znaczący wpływ na sytuację demograficzną w Ukrainie ma ujemne saldo migracji. Państwowa Służba Statystyczna szacuje, że w 2021 r. poza granicami kraju przebywało czasowo ok. 2,6 mln obywateli. Jest to wartość o 1,1 mln większa niż w 2012 r. (Derzhstat… 2021). Analizując badania Derzhstatu, należy zwrócić uwagę na to, iż szczególnie duży odsetek osób wyjeżdżających z Ukrainy znajduje się w okresie produkcyjnym. Wyniki badań naukowych wykazały, że liczba osób w wieku produkcyjnym skurczyła się z 17,4 mln w 2021 r. do 11,9 mln na początku 2023 r.

Ukraina cierpiała z powodu kryzysu demograficznego jeszcze zanim Rosja rozpoczęła inwazję na pełną skalę. Niski wskaźnik urodzeń i wysoka śmiertelność tylko się pogorszyły i, w połączeniu ze stratami militarnymi i milionami uchodźców, stworzyły ponury obraz perspektyw demograficznych Ukrainy. Rosyjska inwazja przyspieszyła zapaść demograficzną w Ukrainie. Po trzech latach wojny pośród masowych zniszczeń oraz nieustannego ostrzału artyleryjskiego i rakietowego w całym kraju przyszłość milionów przesiedleńców pozostaje niepewna. Jedną z konsekwencji wojny jest masowa migracja ludności Ukrainy za granicę. Przedłużający się charakter wojny, zniszczenie struktury gospodarczej Ukrainy oraz trudny okres powojennej odbudowy społeczno-gospodarczej państwa zwiększają ryzyko, że znaczna część tej kategorii ludności nie wróci do domu. Tymczasem zmniejsza się także liczba młodych ludzi – wszystko to grozi pogorszeniem jakości potencjału demograficznego kraju w perspektywie średnio- i długoterminowej. Wojna rosyjsko-ukraińska doprowadziła Ukrainę do gospodarczej i demograficznej ruiny.

Według danych Instytutu Demografii i Badań Społecznych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy (dalej: Instytut Demografii) populacja kraju, z wyłączeniem terytoriów tymczasowo okupowanych w 2023 r., wynosiła jedynie 29 mln osób. Najbardziej pesymistyczne szacunki Instytutu Demografii prognozują, że za 10 lat populacja Ukrainy będzie wynosiła 25 mln. Według prognoz demografów do 2037 r. będzie następował systematyczny spadek liczby ludności Ukrainy.

2. Transformacja systemu emerytalnego

Reformy systemów emerytalnych polegające na zaostrzeniu kryteriów dla świadczeń znajdują się wśród reform parametrycznych związanych z warunkami, jakie należy spełnić, aby uzyskać prawo do emerytury. Istotą tych zmian jest ograniczenie liczby świadczeniobiorców oraz tworzenie warunków do dłuższej aktywności zawodowej. Ważnym problemem wielu państw są wydatki publiczne obejmujące wydatki społeczne (emerytury, renty) i ich wpływ na gospodarkę (Góra 2003). W Ukrainie dominująca część wydatków społecznych to wydatki emerytalne. W wydatkach społecznych istotna jest zwłaszcza ta ich część, która silnie zależy od demograficznej struktury społeczeństwa. W Ukrainie wydatki społeczne stanowią znaczną część PKB. Obecnie powszechnym problemem jest niewydolność finansowa Funduszu Emerytalnego Ukrainy. Skala wydatków na ten cel (w 2022 r. wynosiła 17% PKB, w 2023 r. – 15,7% PKB) i spodziewany spadek (według przewidywań na 2024 r. – 14,5% PKB) (Tyravskyi 2023) powodują, że funkcjonowanie systemu emerytalnego ma znaczący wpływ na gospodarkę. Dotyczy to zwłaszcza poziomu bezrobocia oraz tempa wzrostu gospodarczego. Ukrainie nie udało się zapewnić stabilności systemu emerytalnego (wydatki budżetu państwa na świadczenia emerytalne wyniosły w 2021 – 174 mld UAH, w 2022 r. – 209 mld UAH, a w 2023 r. – 249 mld UAH), co świadczy o tym, że rozwiązania stosowane w praktyce są nieskuteczne (Budżet… 2021, 2022, 2023). Według ekspertów niewydolność systemu emerytalnego jest jednym z głównych problemów, którego rozwiązanie jest trudnym zadaniem dla Ukrainy. Realizacja tego zadania to: zaprojektowanie, zaakceptowanie oraz wprowadzenie w życie współczesnego systemu emerytalnego. Odwlekanie oraz wolne tempo wprowadzania nowych rozwiązań nie dają nadziei na poprawę sytuacji. Przebudowa ukraińskiego systemu emerytalnego jest niezbędna ze względów demograficznych i finansowych. Przeprowadzenie reformy w czasie wojny to skomplikowane i trudne zadanie, jednak zaniechanie go może prowadzić do ryzyka upadku systemu. Celem reformy systemu emerytalnego powinna być przede wszystkim stabilizacja systemu dla obecnych i przyszłych pokoleń w perspektywie wielu dziesięcioleci, a nie doraźne pozyskiwanie poparcia wyborców.

3. Reformy, korekty i modyfikacje ukraińskiego systemu emerytalnego

W latach 1991-2021 uchwalono kilka ustaw składających się na reformę emerytalną. Są to ustawy z lat 1991, 2003, 2011. Na tej liście znajdują się również zmiany ustawodawstwa emerytalnego z 2015 i 2017. Pierwszą ustawę dotyczącą działania nowego systemu emerytalnego uchwalono 5 listopada 1991 r. „O zabezpieczeniu

emerytalnym", która przedstawiała założenia i zasady tworzenia oraz działania funduszu emerytalnego w Ukrainie.

W 1992 roku powstał Fundusz Emerytalny Ukrainy jako państwowa instytucja zarządzająca państwowym funduszem celowym, który odpowiada za realizację zadań związanych z ubezpieczeniami społecznymi. Przejście do systemu opartego na finansowaniu emerytur poprzez fundusz emerytalny ujawniło wiele problemów i czynników związanych z funkcjonowaniem systemu, takich jak nieopłacenia składek, szara strefa, bezrobocie itd. Fundusz emerytalny oparty był wyłącznie na państwowym programie emerytalnym i przez krótki czas nie mógł rozwiązać problemu wypłat emerytur. Istniejące problemy w funduszu emerytalnym wymagały gruntownych zmian, reformy. Podstawowym warunkiem reformy funduszu emerytalnego była stabilizacja funduszu. 13 kwietnia 1998 r. prezydent Ukrainy wydał rozporządzenie „W sprawie głównych kierunków reformy emerytalnej na Ukrainie". Podstawowym celem reformy miało być wprowadzenie różnych metod finansowania emerytur. Pierwsza część emerytury, tzw. I filar, pochodzi z systemu repartycyjnego, a druga, tzw. II filar, z systemu kapitałowego, natomiast III filar to niepaństwowe świadczenie emerytalne na zasadzie dobrowolności (dodatkowe zabezpieczenie finansowe po przejściu na emeryturę, zapewnienie wyższej kwoty emerytury). Po bezskutecznych próbach zainteresowania projektem i po wyborach parlamentarnych stracono zapał do realizacji reformy. Z powodów politycznych zamiary transformacji systemu emerytalnego nie zostały jednak zrealizowane.

Przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi w 2003 r. Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła dwie ustawy[2]: „O obowiązkowym państwowym ubezpieczeniu emerytalnym" i „O niepaństwowych świadczeniach emerytalnych". Ustawy określały funkcjonowanie nowego systemu emerytalnego jako całości, a nawet całego systemu ubezpieczeń emerytalnych, czyli obowiązku ubezpieczenia, zasad finansowania, organizacji instytucji administrującej, kontroli itp. Bez uchwalenia ustaw o ubezpieczeniu emerytalnym filary w ogóle nie mogłyby działać. Kluczową datą dla ukraińskiego systemu emerytalnego jest 2004 r., w którym rozpoczął się proces wdrażania reformy emerytalnej. Reforma zakładała: zmianę systemu solidarnościowego, utworzenie obowiązkowego systemu kapitałowego oraz utworzenie, funkcjonowanie i rozwój dobrowolnego niepaństwowego systemu kapitałowego (prywatne fundusze emerytalne). Przebudowa, przejście od państwowego systemu solidarnościowego do nowego systemu emerytalnego, opartego na trzech filarach miały dużą szansę na bardzo pozytywne zakończenie, ale nie udało się zrealizować pierwotnych celów i założeń. W Radzie Najwyższej dużo dyskutowano na temat wprowadzenia II filaru, ale nie udało się osiągnąć porozumienia w tej kwestii. W wyniku reformy systemu emerytalnego w 2004 r. powstały prywatne fundusze emerytalne – III filar, czyli

[2] Ustawa – ukraiński odpowiednik to Zakon Ukrainy.

branżowe i korporacyjne fundusze emerytalne. Zmieniono zasady funkcjonowania systemu solidarnościowego i utworzono prywatne systemy gromadzenia składek. Kilkukrotnie wówczas modyfikowano obie ustawy i podwyższano, a nawet obniżano składki na ubezpieczenia społeczne. To rozwiązanie miało stymulować wyjście pracodawców i pracowników z szarej strefy oraz wzrost dochodów budżetowych z podatków.

Należy jednak przyznać, że na ustawach z 2003 r. reforma się nie zatrzymała. Do tematu reformowania systemu emerytalnego powrócono po kilku latach, aby w 2011 uchwalić ustawę „W sprawie środków legislacyjnych zapewniających reformę systemu emerytalnego". Zmieniła ona funkcjonowanie systemu ubezpieczeń emerytalnych: wieku emerytalnego, stażu ubezpieczeniowego, indeksacji (waloryzacji) i wypłaty świadczeń emerytalnych; podstawy i zasady obliczania wysokości emerytur od przeciętnego wynagrodzenia; stopniowe wprowadzanie obowiązkowego systemu gromadzenia składek.

Międzynarodowi wierzyciele, a zwłaszcza Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), nalegali na zmianę i ustalenie wieku emerytalnego na poziomie 63+. Podwyższono wiek emerytalny kobiet z 55 do 60 lat (o 6 miesięcy każdego roku z perspektywą osiągnięcia pułapu 60 lat w 2021 r.), zaostrzono zasady przechodzenia na emeryturę urzędników państwowych oraz podwyższono obowiązkowy okres składkowy z 25 do 35 lat dla mężczyzn oraz z 20 do 30 lat dla kobiet.

Przyjęta w 2011 r. ustawa „O zasadach reformowania systemu emerytalnego Ukrainy" nie zmieniła dotychczasowego systemu emerytalnego opierającego się na zasadach solidarności pokoleń, wypłacania emerytur z bieżących dochodów funduszu, czyli ze składek osób aktualnie pracujących, tylko wprowadziła zmiany wyłącznie kosmetyczne, bo na inne nie było zgody politycznej. Najpoważniejsze problemy i wyzwania, jakie wystąpiły przy realizacji reformy emerytalnej, to: pogorszenie sytuacji demograficznej w związku ze starzeniem się społeczeństwa, znaczna skala migracji wykwalifikowanej siły roboczej, a także deficyt budżetu Funduszu Emerytalnego Ukrainy (FEU), który według stanu na koniec 2011 r. wynosił 30,1 mld UAH. Reforma nie rozwiązała problemu deficytu.

Po rosyjskiej interwencji zbrojnej we wschodniej Ukrainie w 2014 r. (aneksja Krymu, dewaluacja hrywny, odpływ kapitału) ukraiński rząd powrócił do kwestii systemu emerytalnego. Reforma emerytalna była konieczna dla utrzymania stabilności ukraińskich finansów publicznych. Transformacja systemu emerytalnego oraz wprowadzenie II filaru kapitałowego miały zwiększyć przyszłe emerytury, odciążyć system oraz zmienić sposób myślenia o emeryturze. Pierwsza istotna zmiana nastąpiła już w 2015 r. i zainicjowała obniżkę podstawowego podatku obciążającego Fundusz Emerytalny – jednolitej składki – z 38 do 22%. Zakładano, że obniżka podatku małym przedsiębiorcom skłoni ich do wyjścia z szarej strefy i spłacenia składek emerytalnych, a wpływy ze składek zrekompensują deficyt funduszu emerytalnego.

W celu rozwiązania problemów związanych z funkcjonowaniem systemu emerytalnego oraz łatania dziury budżetowej Funduszu Emerytalnego w 2017 r. przyjęto kolejną ustawę „O zmianie niektórych aktów prawnych Ukrainy dotyczących podwyższania emerytur". Najważniejsze punkty ustawy to: waloryzacja emerytur, czyli przeliczenie emerytur z uwzględnieniem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, stażu pracy, zniesienie specjalnych warunków przechodzenia na emeryturę i opodatkowania emerytur, podwyższenie emerytury minimalnej do poziomu 1452 UAH. Główne założenia to wydłużenie minimalnego stażu pracy niezbędnego do uzyskania emerytury z 15 do 25 lat, a od 2018 r. z późniejszym corocznym zwiększaniem tego okresu, docelowo do 35 lat w 2028 r.

Według ocen ekspertów deficyt w Funduszu Emerytalnym bez problemu można było zmniejszyć, przeprowadzając niezbędną reformę systemową: ograniczając szarą strefę, w której znajdowało się powyżej 50% ukraińskiej gospodarki, tamując wyprowadzanie przez oligarchów do „rajów podatkowych" miliardów dolarów rocznie, a także dokonując gruntownej rewizji programów państwowych finansowanych z budżetu (Kozak 2017).

Ponownie o reformie emerytalnej wspomniano pod koniec 2021 r. kilka miesięcy przed wybuchem wojny. Na przestrzeni wielu lat państwo podejmowało szereg działań mających na celu usprawnienie systemu emerytalnego, ale wszystkie kończyły się fiaskiem. W listopadzie 2022 r. projekt odpowiedniej ustawy nieoczekiwanie znalazł się w porządku obrad Rady Najwyższej i równie nieoczekiwanie głosowanie nad projektem zniknęło z porządku obrad. Ukraińskiemu rządowi zależy na przeprowadzeniu jednej z najbardziej oczekiwanych reform gospodarczych. Prawdą jest, że nie wszyscy są zadowoleni z takiej idei. Spór o konieczność reformy stał się przedmiotem wieloletniej dyskusji polityków, naukowców i dziennikarzy. Wnioski z tej debaty wskazują na konieczność z jednej strony woli współpracy polityków, a z drugiej – reformy systemu. Jednak mimo burzliwej dyskusji wokół reformy rzadko spotykane są opinie kategorycznie podważające zasadność jej przeprowadzenia. Wojna i inflacja to nie najlepszy czas na przeprowadzanie reform. Ogólna sytuacja nie sprzyja zapewnieniu wysokiej jakości reformy.

4. Sytuacja finansowa Funduszu Emerytalnego Ukrainy

System emerytalny można uznać za skuteczny i godny naśladowania jedynie wtedy, gdy jest stabilny finansowo i zapewnia bezpieczeństwo ekonomiczne. Koszty emerytur w Ukrainie stale rosną. Wydatki z budżetu państwa na świadczenia emerytalne są ogromne i sięgały ponad 249 mld UAH w 2023 r. Wydatki FEU w 2023 r. wyniosły 693,6 mld UAH, zaś przychody funduszu zaledwie 451,9 mld UAH.

Wypłatę świadczeń emerytalnych w 2023 r. przez Fundusz Emerytalny dokonano dzięki dotacjom z budżetu państwa. Wydatki i przychody Funduszu Emerytalnego Ukrainy w latach 2020-2023 przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Wydatki i przychody Funduszu Emerytalnego Ukrainy w latach 2020-2023

Wskaźnik	Rok			
	2020	2021	2022	2023
Wydatki (w mld UAH)	489,6	512,8	590,1	770,8
Przychody PFU (w mld UAH)	300,6	335,1	403,9	451,9
Przychody PFU (w %)	61,4	65,4	68,4	58,6
Dotacje z budżetu państwa (w mld UAH)	180,2	177,6	185,6	248,8
Dotacje z budżetu państwa (w %)	38,6	34,6	31,6	32,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Funduszu Emerytalnego Ukrainy.

Deficyt budżetu Funduszu Emerytalnego Ukrainy planowany na 2024 r. ma wynieść ok. 243,7 mld UAH. Tylko w okresie styczeń-luty br. deficyt funduszu wyniósł ok. 38,4 mld UAH (-3,0 mld UAH w porównaniu z analogicznym okresem 2023 r.). Podstawowym źródłem dofinansowania FEU są dotacji z budżetu państwa. Znaczący udział dotacji państwa w finansowaniu wydatków funduszu emerytalnego może doprowadzić do całkowitego załamania się finansów publicznych państwa ukraińskiego. Przewiduje się, że w kolejnych latach publiczne wydatki emerytalne wzrosną.

Poszukując związanych z demografią obecnych kłopotów ukraińskiego systemu emerytalnego, należy przede wszystkim odnieść się do niedokończonej reformy z 2004 r., która przewidywała niejednoczesne wprowadzenie trzech filarów. Ta wada konstrukcyjna była podnoszona wielokrotnie. Obecnie mamy do czynienia z kryzysem systemu emerytalnego, ale nie z kryzysem w Ukrainie, tylko z kryzysem emerytalnym w globalizującym się świecie. Sytuacja finansowa Funduszu Emerytalnego Ukrainy pozostaje niezwykle trudna i napięta. W ostatnich latach ponad 30% wydatków funduszu było finansowanych przez dotację z budżetu państwa. Ukraiński system emerytalny jest o krok od upadku, a państwo ledwo wywiązuje się z obowiązku wypłaty bardzo skromnych emerytur. Większość emerytów w Ukrainie dostaje emerytury nieprzekraczające 3 tys. UAH (minimalna emerytura). Kwoty te nie starczają na pokrycie wydatków związanych z zaspokojeniem podstawowych potrzeb życiowych.

5. Emerytura w Ukrainie

Z ukraińskiego funduszu emerytalnego świadczenia otrzymuje 10,5 mln emerytów. Obecnie wiek emerytalny w Ukrainie wynosi 60 lat dla mężczyzn i dla kobiet. Ludność w starszym wieku stanowi prawie jedną trzecią populacji kraju. Ukraiński system emerytalny stoi przed problemem, który z roku na rok staje się coraz większy. Z danych Eurostatu wynika, że Ukraina utrzymuje się na szczycie listy krajów z najgorszym systemem emerytalnym. Średnia wysokość emerytury na Ukrainie jest jedną z najniższych w Europie. Po ostatniej podwyżce w marcu 2024 r. przeciętna wypłata emerytury wyniosła 5385 UAH (135 USD[3]), a minimalna emerytura – 2361 UAH (59,2 USD). Państwo gwarantuje minimalne świadczenie emerytalne, 0,6% emerytów pobiera emeryturę w wysokości 1228 UAH (31 USD), a 29,5%, czyli – od 2001 do 3000 UAH (75 USD). Prawie 30% ukraińskich emerytów otrzymuje świadczenia niższe niż 2920 UAH, czyli mniej niż wynosi ustalone przez rząd minimum egzystencji. Niewiele osób zamieszkujących i pracujących w Ukrainie dodatkowo oszczędza na swoją emeryturę za pośrednictwem prywatnych funduszy emerytalnych. Obecny system emerytalny jest niewydolny, a deficyt FEU wynosi setki miliardów UAH. Większość ukraińskich emerytów boryka się z problemem niskich emerytur, które nie pozwalają na godne życie. Państwowa emerytura w Ukrainie to dożywotnio wypłacane świadczenie. Warunkiem koniecznym do otrzymania emerytury, w tym minimalnej, jest osiągnięcie wymaganego wieku emerytalnego (60 lat) i wykazanie się odpowiednim stażem pracy.

6. Zmiana wieku emerytalnego

Warunki demograficzne, społeczne i gospodarcze spowodowały, że wydatki na świadczenia z funduszu emerytalnego stale i dynamicznie rosną. Fundusz emerytalny pozostanie deficytowy, co oznacza konieczność dalszego zasilania go m.in. dotacją z budżetu państwa. Masowa migracja, lawinowy spadek liczby urodzeń, wzrost liczby emerytów i rencistów znacząco pogorszyły i tak trudną sytuację finansową, stwarzając realne zagrożenie dla stabilności systemu emerytalnego, a także dla wzrostu gospodarczego kraju. Oczywista stała się konieczność radykalnej reformy. W następstwie tego podjęto decyzję o wprowadzeniu zmian, które ograniczyłyby wydatki finansów publicznych na cele związane z działaniem ubezpieczenia emerytalnego. Bardzo istotna dla funkcjonowania całego systemu emerytalnego była decyzja o zmianie wieku emerytalnego z 55 do 60 lat dla kobiet. Zaplanowano jednak stopniowe dochodzenie do tej granicy oraz zróżnicowanie wieku emerytalnego w zależności od daty urodzenia, sześć miesięcy w roku, począwszy

[3] 1 USD – 39,9 UAH.

od 1 września 2011 r. I tak: dla kobiet urodzonych okresie od 1 października 1960 r. – 31 marca 1961 r. wiek emerytalny wynosił 59 lat 6 miesięcy. Od 1 kwietnia 2021 r. wiek emerytalny dla kobiet urodzonych w okresie 1 kwietnia – 31 grudnia 1961 r. wynosił 60 lat. Decyzja dotycząca podniesienia wieku emerytalnego spotkała się ze znacznym sprzeciwem. Od 1 kwietnia 2021 r. wiek emerytalny wynosi 60 lat zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn. Przed reformą był on zróżnicowany dla obu płci i wynosił 55 lat dla kobiet oraz 60 lat dla mężczyzn. W 2011 r. liczba emerytów, którzy pobierali świadczenia FEU, przeciętnie miesięcznie wynosiła 13 738 mln osób. Emeryci stanowili nieco ponad 30% ogólnej liczby ludności Ukrainy (Derzhstat… 2017). Zauważa się się jednak, że tak określony wiek emerytalny oznacza prawo, a nie obowiązek przejścia na emeryturę, natomiast decyzję o skorzystaniu z tego uprawnienia ubezpieczony podejmuje sam. Wiek emerytalny w Ukrainie jest jednym z najniższych w Europie.

Podsumowanie

Ukraiński system emerytalny wprowadzony w 1992 r. przeszedł znaczną ewolucję od rozpoczęcia transformacji gospodarczej. Poszczególne problemy systemu zostały odłożone na później i nierozwiązane do dzisiaj, ponieważ były zbyt skomplikowane. Dokonane w minionych latach zmiany w procesach demograficznych to zjawiska, które przełożyły się na problemy finansowe systemu. Warto zaznaczyć, że reforma emerytalna rozpoczęta w 2004 r. była niewątpliwie działaniem absolutnie nowatorskim, niezbędnym i potrzebnym. Nowy system emerytalny został zaprojektowany jako system wielofilarowy (dwa filary obowiązkowe i trzeci dobrowolny), umożliwiający w pewnym stopniu dywersyfikację ryzyka. Zmiany dokonane w latach 2004-2021 były doraźną korektą systemu. Nie udało się zrealizować celu zbudowania III filaru, którego zadaniem miało być zwiększenie stopy zastąpienia dzięki dodatkowym indywidualnym składkom. Obecny system emerytalny nie jest odporny na prognozowane zmiany demograficzne. Po 20 latach od rozpoczęcia tej ważnej reformy czas najwyższy na podsumowanie jej osiągnięć, ale także problemów, które się ujawniły. Jest czas na rozwiązania, które odpowiadałyby na nowe sytuacje, jakie stanęły przed Ukrainą i Ukraińcami. Zmieniły się uwarunkowania ekonomiczne Ukrainy, m.in. w związku z wojną. Trzeba zaznaczyć, że niewątpliwie nie wszystkie z zamierzeń zaplanowanych przez reformatorów zostały całkowicie zrealizowane. Nie powiodły się plany finansowania reformy. To także powinno być podstawą argumentacji w dyskusji nad całością działań na przyszłość. Trzeci filar systemu emerytalnego, a więc zasady dobrowolnego oszczędzania na starość, według mnie, cały czas jest jeszcze we wstępnej fazie rozwoju. Nie udało się zbudować drugiego filaru. Reforma zaczęta w 2004 r. do tej pory nie została w pełni wprowadzona i zakończona.

Przejście od solidarnościowego (repartycyjnego) systemu do kapitałowego może mieć pozytywny wpływ na wypłatę świadczeń, na poziom jakości życia społeczeństwa. Funkcjonujący system emerytalny jest niewydolny, narażony na spadek poziomu wpływających składek ubezpieczeniowych i w niedalekiej przyszłości na upadłość. Perspektywy systemu emerytalnego są tragiczne. Ukraiński rząd jest skazany na zmianę systemu emerytalnego, bo inaczej nie będzie w stanie utrzymać emerytów. Dzisiejszy model zabezpieczenia emerytalnego na Ukrainie nie ma szans na przetrwanie. Przy dalszym pogorszeniu polityki socjalnej emerytury mogą zupełnie zniknąć.

Obecnie Ukraina jest w stanie wojny, której koniec jest wciąż bardzo niepewny. Reforma systemu emerytalnego jest konieczna. Jej przeprowadzenie w kraju gospodarczo zrujnowanym i dotkniętym depresją demograficzną stanowi zadanie niezwykle trudne do zrealizowania.

Bibliografia

Bazhenowa, H. (2023), Demograficzne wyzwania Ukrainy, [w:] https://ies.lublin.pl/komentarze/demograficzne-wyzwania-ukrainy (accessed: 01.02.2024).

Bulygina, A. | Zagorska, D. M. (2020), Pensyjny fond Ukrainy ta vdoskonalenynnya pensyjnogo zabezpechennya, [in:] Biznes Inform 7, 160-165. [Булигіна, А. В. | Загорська, Д. М. (2020), Пенсійний фонд України та вдосконалення пенсійного забезпечення, [in:] Бізнес Інформ 7, 160-165.]

Budżet… (2021, 2022, 2023), Budzhet Pensijnogo fondu Ukrainy na 2021-2023 roky, [Бюджет Пенсійного фонду України на 2021-2023 роки,] [in:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (accessed: 03.04.2024).

Derzhstat… (2021), Derzhstat pidrachuvav tryvalist' zhyttia ukrainsiv, [Держстат підрахував тривалість життя українців,] [in:] https://www.slovoidilo.ua/2021/05/25/novyna/suspilstvo/derzhstat-pidraxuvav-tryvalist-zhyttya-ukrayincziv (accessed: 03.04.2024).

Derzhstat… (2022), Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy, Demografafichna sytuacja w sichni 2022 roku, [in:] Ekspres-Wypusk 18.03, [Державна служба статистики України, Демографічна ситуація у січні 2022 року, [in:] Експрес-Випуск 18.03,] [in:] http://www.ukrstat.gov.ua (accessed: 05.10.2023).

Góra, M. (2003), System emerytalny. Warszawa.

Kozak, M. (2017), Ukraiński system emerytalny wymaga pilnej reanimacji, [w:] https://forsal.pl/artykuly/1035700, ukraiński-system-emerytalny-wymaga-pilnej-reanimacji.html (accessed: 3.11.2023).

Kozak, M. (2021), Ukraina stawia na prywatne fundusze emerytalne, [w:] https://www.obserwatorfinansowy.pl (accessed: 03.11.2023).

Rogoża, J. (2023), Ukraina w obliczu katastrofy demograficznej, [w:] https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-07-11/ukraina-w-obliczu-katastrofy-demograficznej (accessed: 03.04.2024).

Opendator… (2024), Na 32% menshe ditej narodylos' v 2023 rotsi v Ukraini, [На 32% менше дітей народилось у 2023 році в Україні,] [in:] https://opendatabot.ua/analytics/newborn-2023 (accessed: 03.04.2024).

Pollok, A. | Wałęga, G. (2007), Funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych w nowym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce, [w:] Zeszyty Naukowe. Akademia Ekonomiczna w Krakowie 733, 101-130.

Tyranskyi, V. (2023), Derzhawny biudzhet Ukrainy na 2024 rik: osnovni ekonomichni pokaznyky, [Тиранський, В. (2023), Державний бюджет України на 2024 рік: основні економічні показники,] [in:] https://foreignukraines.com/2023/12/27/state-budget-of-ukraine-for-2024-main-economic-indicators (accessed: 03.04.2024).

Staverska, T. O. | Szewczyk, I. L. (2017), Etapy pensijnoj reformy v Ukrainie, [in:] Ekonomika ta suspilstvo 13, 1221-1228. [Ставерська, Т. О. | Шевчук, І. Л. (2017), Етапи пенсійної реформи в Україні, Економіка та суспільство 13, 1221-1228.]

Zwit… (2021, 2022, 2023), Zwit pro vykonania budzhetu Pensijnogo fondu Ukrainy za 2021-2023 roky, [Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2021-2023 роки,] [in:] https://www.pfu.gov.ua (accessed: 01.02.20024).

Ustawodawstwo

Ukaz Prezydenta Ukrainy, Pro osnowni napryamy reformuwanya pensijnogo xabezpechennya v Ukraini, vid 13.04.1998, [Указ Президента України, Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні, від 13.04.1998,] [in:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (accessed: 03.04.2024).

Zakon Ukrainy, Pro zagalnoobov'yazkowe derzhavne pensijne strakhuwanya, vid 09.07.2003 (iz zminamy ta dopownennyamy), [Закон України, Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, від 09.07.2003 (із змінами та доповненнями),] [in:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (accessed: 03.04.2024).

Zakon Ukrainy, Pro nedrchawne pensijne zabezpechennya, vid 09.07.2003 (iz zminamy ta dopownennyamy), [Закон України, Про недержавне пенсійне забезпечення, від 09.07.2003 (із змінами та доповненнями),] [in:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (accessed: 03.04.2024).

Zakon Ukrainy, Pro zakhody shchodo zakonodavchogo zabezpechennya reformuvanya pensyjnoy systemy, vid 08.07.2011, [Закон України, Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи, від 08.07.2011,] [in:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (accessed: 03.04.2024).

Zakon Ukrainy, Pro vnesenya zmin do deyakych xakonodavchych aktiv Ukrainy shchodo pidvyshchenya pensij, vid 03.10.2017, [Закон України, Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій, від 03.10.2017,] [in:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (accessed: 03.04.2024).