

УДК 352.331.5

**О. В. Бражко,**  
к. е. н., доцент, Доцент кафедри фінансів та банківської справи,  
КПУ, м. Запоріжжя

## РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ

*У статті автором досліджено особливості та проблеми розвитку пенсійної системи в сучасних умовах, напрями реформування пенсійної системи України, пропонується Концепція реалізації пенсійної реформи в Україні.*

*The author examines the features and problems of the pension system development in modern terms, the directions of the pension system reformation in Ukraine, offers Conception of pension reform realization in Ukraine in the article.*

*Ключові слова: пенсійне страхування, соціальне страхування, пенсіонер, компенсація, трудовий стаж, пенсійна реформа, стратегія, концепція.*

З розвитком України як незалежної держави відбувалися зміни в законодавстві, що регулює соціальне страхування. Прийнятий 5 листопада 1991 р. Закон України "Про пенсійне забезпечення" хоч і закладав страхову основу, але значною мірою зберіг положення радянського законодавства щодо державного забезпечення пенсіонерів. Відбулося руйнування старої системи соціального захисту та дещо стихійний розвиток соціального страхування. Уряд реагував на поточні проблеми, приймаючи постанови щодо забезпечення певних соціальних виплат за рахунок бюджетних коштів. Не всі види соціального захисту забезпечувалися через систему соціального страхування.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідити реформування системи державного пенсійного страхування.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Пенсійна реформа в Україні є продовженням та однією з необхідних умов ринкового реформування економіки країни й поліпшення соціальної політики держави. Удосконалення чинної пенсійної системи — це багатоспектна робота, що розрахована на тривалу перспективу й полягає у втіленні в життя вже прийнятих законодавчих актів, виявленні їх недоліків та розробці пропозицій щодо вдосконалення системи державного регулювання в цій сфері.

Наразі постає питання щодо реальної оцінки перших результатів реформи, аналізу наявних проблем та пошуку можливих способів їх розв'язання.

Питання диференціації пенсій на сьогодні є одним із найактуальніших, уряд зробив спробу захистити найбільш вразливі верстви населення, запровадивши державну соціальну допомогу (дотації), яка виплачується пенсіонерам, у яких за розрахунком пенсія менша, ніж прожитковий мінімум для непрацездатних осіб. Але люди дуже незадоволені тим, що ця соціальна допомога, по суті, запровадила "зрівнялівку" в пенсійній сфері. Адже при існуючій переважно солідарній системі пенсійного забезпечення повинні враховуватись і стаж, і сплата внесків, і розмір заробітної плати, а також професія. Як уже зазначалося, перерахунок наявних пенсій за новою формулою не дав очікуваного ефекту.

Внаслідок вересневої (2004 р.) постанови уряду понад 11 млн пенсіонерів (більше ніж 83% загальної кількості) стали отримувати однаково виплату на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність [1, с. 12].

Слід зауважити, що повністю проблему "зрівнялівки" в межах тільки солідарної пенсійної системи неможливо вирішити, оскільки вона завжди працює за принципом "спільного казана": усі надходження внесків від працівників об'єднуються й розподіляються між наявними пенсіонерами. При цьому не уникнути усереднення показників як у часі (протягом року чи трудового періоду), так і в обсягах (за сукупністю працівників чи пенсіонерів). Зокрема, формула обчислення пенсії, передбачена ст. 40 Закону "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", передбачає використання середньої заробітної плати (доходу), з якої спла-

чено пенсійні внески. З одного боку, це дає змогу тісніше пов'язати розміри пенсій з надходженням внесків, а з іншого — ставить конкретного громадянина в залежність від загальної ситуації з доходами та сплатою внесків. Найбільше при цьому втрачають працівники державних підприємств та установ, де заробітна плата відображається в повному обсязі й тому майже на 30% вища за середню в економіці (хоча частково ця втрата компенсується через коефіцієнти заробітної плати). У вигідному становищі перебувають саме ті категорії працівників, які сплачують мінімальний або ще нижчий внесок, маючи достатній трудовий стаж до 2000 р.

Ще одна проблема полягає в тому, що до бюджету Пенсійного фонду України з держбюджету перераховуються кошти, половина з яких спрямовуються на виплати пенсій (держслужбовцям, науковцям, працівникам прокуратури, судів тощо), а друга половина — на державну дотацію до пенсії решті пенсіонерів.

Іншим чинником нерівності пенсіонерів є пенсії, встановлені спеціальними законами для представників окремих професій та посад (військовослужбовців, суддів, депутатів, працівників прокуратури, державних службовців, науковців та ін.). Хоча чисельність "специпенсіонерів" не така вже й велика (близько 3% загальної кількості пенсіонерів), однак їх існування створює прецедент і негативно впливає на розвиток пенсійного страхування. Річ у тім, що такі пенсії признаються як відсоток заробітної плати на відповідній посаді (залежно від стажу роботи), завдяки чому їх розмір значно вищий і зростає швидше, ніж у пенсій, призначених на загальних підставах (виняток становлять лише пенсії військовослужбовцям та членам їх сімей).

У країні приймаються закони, які суттєво підвищують соціальний захист пенсіонерів, але реалізація цих законів потребує додаткових коштів, крім дотацій Пенсійному фонду, передбачених Державним бюджетом України. Така легковажність з боку законодавців неприпустима. Підвищувати пенсії не можна без попереднього фінансово-економічного обґрунтування та пропозицій щодо покриття додаткових витрат. Можна покладатись на такі можливі джерела додаткового наповнення Пенсійного фонду, як підвищення заробітної плати, що вплине на збільшення пенсійних відрахувань, але цього недостатньо. Так, протягом 2004 р. за різними законами та рішеннями уряду про підвищення пенсій для певних категорій громадян пенсії перераховували чотирнадцять разів.

Це свідчить про те, що пенсійна система й надалі залишається в режимі "ручного" управління. Страхові засади підмінювалися рішеннями, які часто передбачали суто політичні цілі та не мали під собою економічного підґрунтя. Особливо яскравим прикладом цього стало безпрецедентне підвищення рівня пенсійних виплат з установленням щомісячної дотації (Постанова КМУ від 18.09.2004 р. № 1215) та підвищення

мінімального розміру пенсії за віком до розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (Закон України від 23.12.2004 р. № 2291-IV). Як наслідок, запровадження пенсійного страхування опинилося під загрозою, а сама пенсійна система — у глибокій кризі. Сучасна пенсійна криза в Україні має системний характер і виявляється майже в усіх аспектах.

Найочевиднішим проявом кризи пенсійної системи є величезний дефіцит власних коштів, що призводить до посилення залежності від державного бюджету. Згідно зі Звітом про виконання бюджету Пенсійного фонду за 2004 р. на виплату державної адресної допомоги до пенсії (дотації) було мобілізовано 1 млрд грн. власних надходжень та 3,4 млрд грн. з державного бюджету. За обсягом кошти держбюджету на дотацію виявилися значно вищими, ніж увесь запланований на 2004 р. трансферт (спочатку передбачалося виділити Пенсійному фонду лише 2185,6 млн грн. на невластиві витрати). Питома вага коштів державного бюджету в доходах Пенсійного фонду досягла 16%, тоді як у 2003 р. вона становила близько 8% [2, с. 89].

З погляду фінансового забезпечення пенсійної системи такий потужний приплив коштів з державного бюджету є негативним фактором, оскільки означає втрату її самодостатності, призводить до залежності від зовнішніх донорів, що суперечить самій ідеї соціального страхування. Для державного бюджету України, і без того переобтяженого соціальними зобов'язаннями, забезпечення встановленого рівня пенсійних виплат стало серйозним випробуванням і, безсумнівно, однією з причин його дефіциту.

Другим, ще більш небезпечним за наслідками кризовим проявом став крах сподівань на те, що пенсійна реформа стимулюватиме населення до участі в пенсійному страхуванні. За перший рік реформи середньооблікова чисельність застрахованих осіб зменшилася на 1,7 млн осіб (15,1 млн осіб у 2004 р. проти 16,8 млн у 2003 р.), а рівень участі знизився з 83,5 до 74,5% зайнятого населення. При цьому скорочення контингенту застрахованих осіб відбулося за рахунок зменшення кількості найманих працівників (з 16 млн до 14,1 млн осіб), від яких внески надходять значно стабільніше і в більшому розмірі, ніж від самозайнятих [3, с. 28].

Зупинимось на фінансовому забезпеченні підвищення пенсій. З фонду заробітної плати та заробітної плати кожного працівника внески надходять до Пенсійного фонду України. Фонд виплачує їх пенсіонерам. Тобто на розмір пенсії впливають певні економічні фактори, а саме: рівень заробітної плати, регулярність її виплати. В Україні в недержавному секторі економіки заборгованість по виплаті заробітної плати становить понад 2 млрд грн. Проблему із заборгованістю необхідно вирішувати негайно. Також спостерігається додаткове навантаження на власні кошти Пенсійного фонду та неефективне їх використання. Зокрема,

пропозиція Рахункової палати щодо усунення негативних для бюджету Пенсійного фонду наслідків запровадження спрощеної системи оподаткування реалізована лише частково; законодавчо не розв'язано питання визначення джерел покриття витрат Пенсійного фонду з виплати пільгових пенсій ліквідованих підприємств; не усунуто відставання в підвищенні розмірів пенсій військовослужбовцям строкової служби; законодавчо не встановлено поточного фінансування замість відшкодування з коштів державного бюджету витрат на виплату пенсій, призначених за різними пенсійними програмами. Пенсійним фондом не розмежовані між державними страховими фондами витрати, пов'язані з виготовленням страхових свідоцтв, не в усіх регіонах скасована практика понаднормативного зосередження пенсійних коштів у підприємствах зв'язку.

Зважаючи на наявні проблеми та необхідність їх нагального вирішення, основні напрями реформування пенсійної системи в Україні закладені в Стратегії розвитку пенсійної системи (далі — Стратегії), схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 р. Проте соціально-економічні та політичні події 2006 р. відсунули на невизначений термін строки її реалізації, що гальмує перебіг пенсійної реформи, впровадження накопичувальної системи державного страхування та розвиток недержавних пенсійних фондів. З метою комплексного вирішення наявних проблем у галузі пенсійного страхування ми вважаємо за доцільне концентрувати зусилля державних органів на вдосконаленні механізмів та підходів до втілення в життя Стратегії розвитку пенсійної системи шляхом розробки таких основоположних документів, як Концепція реалізації пенсійної реформи та Кодекс законів про пенсійне страхування в Україні. Удосконалення процесу реформування в галузі пенсійного страхування має базуватися на конституційній та законодавчій основі з урахуванням існуючих проблем, визначенні основних напрямів поліпшення соціального захисту населення з питань пенсійного страхування та забезпечення (рис. 1).

Узагальнюючи, ще раз наголосимо, що ця робота має здійснюватися одночасно за двома напрямками:

1) організаційно-управлінським — шляхом удосконалення концептуальних основ стратегічного розвитку соціальної політики держави у сферах соціального та пенсійного страхування, прийняття Концепції реалізації пенсійної реформи;

2) правовим — шляхом удосконалення системи законодавчих документів у галузі пенсійного страхування й пенсійного забезпечення, розробки Кодексу законів про пенсійне страхування в Україні.

Для активізації роботи державних виконавчих органів та Пенсійного фонду в цьому напрямі нами розроблені основні засади поточної тактики реалізації цієї Стратегії, а саме — Концепція реалізації пенсійної реформи в Україні (далі — Концепція) (додаток).

Виходячи зі змісту Стратегії розвитку пенсійної системи, ця Концепція повинна містити такі розділи:

1. Загальні положення.
2. Реформування солідарної системи пенсійного страхування.
3. Розвиток накопичувальної системи пенсійного забезпечення.
4. Розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення.
5. Удосконалення фінансових механізмів системи пенсійного забезпечення.
6. Удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення пенсійної реформи.
7. Організаційно-управлінські заходи в структурі державного регулювання пенсійного й соціального страхування.
8. Очікувані результати.

У першому розділі Концепції обґрунтовується її необхідність, мета та очікувані результати від її прийняття та втілення в життя.

Другий розділ поглиблює та розкриває основні напрями вдосконалення існуючої солідарної системи пенсійного страхування для забезпечення реалізації положень Стратегії про обов'язковість охоплення державним пенсійним страхуванням усіх без винятку працівників та призначення пенсій з урахуванням принципів соціальної справедливості та рівності всіх перед законом.

У третьому розділі розкриваються основні напрями забезпечення впровадження накопичувальної системи пенсійного страхування та забезпечення з урахуванням необхідності тотального постійно діючого державного нагляду за цими процесами.

Четвертий розділ цієї Концепції розкриває основні напрями здійснення державного регулювання розвитку недержавного пенсійного забезпечення в Україні.

П'ятий розділ визначає основні засади реформування системи фінансового забезпечення функціонування системи державного пенсійного страхування.

У шостому розділі розкриті основні напрями вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення процесів перебігу пенсійної реформи, її прозорості та зрозумілості всім верствам населення.

Сьомий розділ визначає основні напрями реорганізації в структурі державного регулювання пенсійного й соціального страхування, організаційно-управлінські заходи у сфері державного регулювання.

В останньому розділі накреслюються очікувані результати, які можуть бути досягнуті внаслідок виконання основних положень Концепції.

З метою досягнення позитивного результату від запровадження пропонуваної Концепції й оптимізації процесу пенсійного реформування та створення належних умов для державного регулювання в солідарній системі нарахування пенсій, насамперед, необхідно сконцентрувати увагу на виконанні завдань з наповнення бюджету Пенсійного фонду, погашення заборгованості

підприємствами з обов'язкових пенсійних платежів та недопущення її нарощування в подальшому. Це є спільним завданням для Пенсійного фонду, органів влади, платників страхових внесків. Адаже від узгодженості їх роботи і відповідальності буде залежати матеріальний добробут людей.

При проведенні перевірок пенсійними та іншими державними контрольними органами слід звернути увагу на ті підприємства, які фіксують заробітну плату на рівні мінімальної оплати праці. На цих підприємствах можливе фінансування оплати праці з інших неофіційних джерел. При цьому роботодавець не сплачує належних відрахувань до бюджету, за працівника також не сплачуються страхові внески, відповідно така заробітна плата не зараховується при розрахунках пенсійних виплат.

Виплата заробітної плати "в конвертах", приховування реальних доходів громадян, негатиивно впливає на наповнення державного бюджету і створює умови для збільшення податкових соціальних пільг громадянам. А це також призводить до значних втрат бюджету.

Якщо на підприємстві заробітна плата виплачується "в конвертах", то сьогодні працівник не може скористатися пільгами, передбаченими законодавством із соціальних питань, а в майбутньому призведе до зменшення суми пенсії, яка нараховується за віком.

Шляхом до максимального наповнення та збалансованості бюджету Пенсійного фонду є зведення до мінімуму деформації на ринку праці у вигляді прихованого безробіття й тіньової зайнятості, створення достатньої кількості робочих місць, що забезпечило б зростання доходів бюджету Пенсійного фонду, за розрахунками спеціалістів Рахункової палати, на 23,5 млрд грн., або в 1,8 рази.

З одного боку, для подолання такого негативного явища вважаємо за необхідне запропонувати:

1) посилити увагу всіх гілок влади, контрольних органів, громадських організацій, профспілок, які зобов'язані відстоювати інтереси найманих працівників, до питання рівня заробітної плати;

2) ініціювати проведення спільних нарад з місцевими органами виконавчої влади, податковими органами, територіальними органами Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю, профспілками щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства про оплату праці;

3) здійснювати перевірки підприємств, організацій та установ усіх форм власності, де середня заробітна плата окремої категорії працівників не перевищувала розміру мінімальної заробітної плати, з метою виявлення "тіньових схем";

4) проводити широку інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо легалізації заробітної плати найманих працівників та додержання норм чинного законодавства про працю шляхом організації виступів на радіо, телеба-

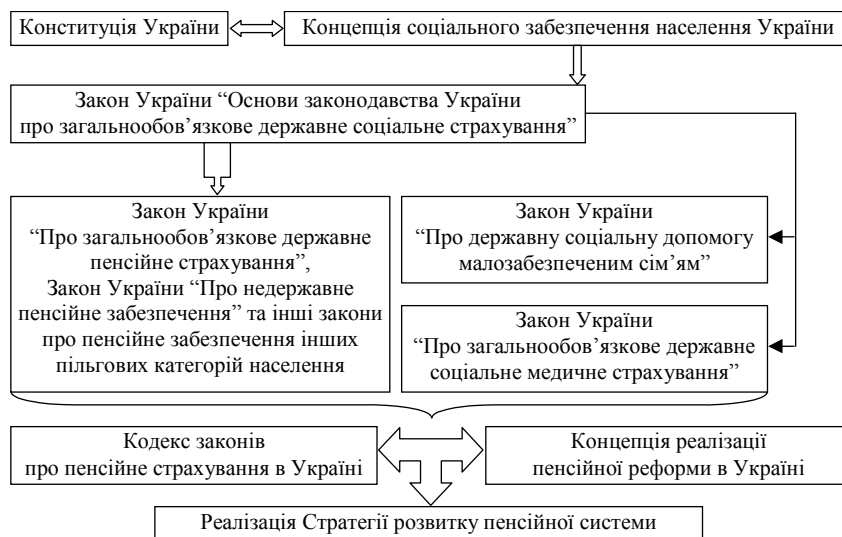


Рис. 1. Напрями реформування пенсійної системи України

ченні, розміщення статей у засобах масової інформації, проведення семінарів і "круглих столів".

Необхідність державного регулювання сфери соціального страхування зумовлена тим, що на сьогодні тільки держава бере на себе обов'язки соціального забезпечення громадян, а отже, слід удосконалити цю систему до стану зручності, прозорості та достатності.

Сьогодні розмір внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від робітників становить 1 або 2% (розмір заробітної плати більше ніж 150 грн.) до Пенсійного фонду, до Фонду соціального страхування на випадок безробіття — 0,5% та до Фонду соціального страхування з тимчасової непрацездатності — 0,5 або 1% залежно від розміру заробітної плати. Навантаження на роботодавців: у Пенсійний фонд — 31,8%, у Фонд зайнятості — 1,3%, на соціальне страхування з тимчасової втрати працездатності — 2,6%, у Фонд страхування від нещасних випадків — 0,2—13,5%.

Загальний розмір внесків на соціальне страхування, які сплачують працівники, становить 2, 3 % або 3,5% залежно від розміру заробітної плати. Таким чином, загальне навантаження на роботодавців України становить від 35,9 до 49,2% від фонду заробітної плати.

Необхідність реформування нинішньої системи соціального страхування є нагальною, тому слід знайти правильний шлях вирішення цієї проблеми. Для цього можна застосувати російський досвід, оскільки економіки нашої країни й Росії багато в чому подібні.

## ВИСНОВКИ

З метою активізації роботи державних виконавчих органів та Пенсійного фонду у напрямі реалізації Стратегії розвитку пенсійної системи розроблені основні засади поточної тактики впровадження даної Стратегії, а саме — Концепція реалізації пенсійної реформи в Україні, що дасть змогу завершити реформування солідарної системи пенсійного страхування; здійс-

нити реальне впровадження накопичувальної системи пенсійного страхування та забезпечення; активізувати роботу в регіонах; у напрямі недержавного пенсійного страхування; розмежувати кошти Пенсійного фонду України за видами пенсійних зобов'язань, а саме — для виплат солідарної пенсії та пенсії з Накопичувального фонду; досягти певного рівня децентралізації при нагромадженні та використанні коштів Пенсійного фонду в регіонах; досягти повної інформованості суспільства про сутність та необхідність пенсійної реформи; забезпечити прозорість інформації про перебіг пенсійної реформи; розробити оптимальну організаційно-управлінську структуру функціонування та нагляду в галузі пенсійного страхування і пенсійного забезпечення в Україні.

Для досягнення позитивного результату від впровадження Концепції та оптимізації процесу пенсійного реформування і створення належних умов для державного регулювання у солідарній системі нарахування пенсій, насамперед, необхідно сконцентрувати увагу на виконанні завдань з наповнення бюджету Пенсійного фонду, погашення заборгованості з обов'язкових пенсійних платежів та недопущення їх нарощування у подальшому. Це завдання — спільне для Пенсійного фонду, органів влади, платників страхових внесків. Адаже від узгодженості їх роботи, їх відповідальності залежатиме матеріальний добробут людей.

## Література:

1. Бондар Н.О. Соціальне страхування в Україні: труднощі існування в трансформаційній економіці / Н.О. Бондар // Економіка. Фінанси. Право. — 2006. — № 1. — С. 12—15.
2. Грушко В.І. Пенсійна система України / В.І. Грушко. — К.: Кондор, 2006. — 336 с.
3. Закраєвський В. Система загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні. Проблеми та шляхи розвитку / В. Закраєвський // Соціальна політика. — 2006. — № 2. — С. 27—34.

Стаття надійшла до редакції 03.10.2009 р.