

Ю. О. Махортов,  
 д. е. н., професор, профектор з науково-педагогічної роботи, завідувач кафедри менеджменту і адміністрування, Державна академія житлово-комунального господарства  
 Н. А. Телічко,  
 к. е. н., доцент, докторант, ННЦ "Інститут аграрної економіки"

## ПЕНСІЙНА СИСТЕМА В УКРАЇНІ: РЕФОРМА ПРОДОВЖУЄТЬСЯ

**Проблема модернізації, або радикальної трансформації існуючих пенсійних систем, — одне з ключових питань соціальної політики більшості країн світу, у тому числі і в Україні. Необхідність перебудов пов'язана як з постійно зростаючою вартістю пенсійного забезпечення людей похилого віку, спричиненого феноменом "старіння населення", так і з належною пенсійним системам інституціональною "не відповідністю". Якісні зміни матриці економічних й трудових відносин, а також вікова структура соціальної системи, що відбуваються останнім часом, потребують не тільки зміни окремих механізмів пенсійних систем, а і перегляду базових основ їх функціонування.**

**The problem of modernization, or radical transformation of existing pension systems is one of key questions of social politics of the majority of the countries of the world and Ukraine. Necessity of changes connected with constantly growing cost of pension maintenance of the elderly people called by a phenomenon "aging of the population", and "aging" the institution of old pension systems. The qualitative changes of a matrix of the economic and labour relations, and also age structure of social system require simply replacement of separate mechanisms of pension systems, and also reconsideration of base bases of their functioning.**

*Ключові слова: пенсійна система, пенсійна реформа, недержавне пенсійне страхування*  
*Key words: pension system, pension reform, not state pension insurance*

Проблема модернізації, або радикальної трансформації існуючих пенсійних систем, — одне з ключових питань соціальної політики більшості країн світу, у тому числі і в Україні. Необхідність перебудов пов'язана як з постійно зростаючою вартістю пенсійного забезпечення людей похилого віку, спричиненого феноменом "старіння населення", так і з належною пенсійним системам інституціональною "не відповідністю". Якісні зміни матриці економічних й трудових відносин, а також вікова структура соціальної системи, що відбуваються останнім часом, потребують не тільки зміни окремих механізмів пенсійних систем, а і перегляду базових основ їх функціонування.

У зв'язку з цим стає необхідним дослідження соціально-економічного, фінансового і демографічного аспектів становлення пенсійного забезпечення населення в Україні. Вони, в свою чергу, сприятимуть реформуванню діючої пенсійної системи, яка на сьогодні визнана більшістю фахівців неефективною.

Вивченню проблем реформування і перспектив розвитку системи пенсійного забезпечення присвятили свої праці Самсоненко В., Грушко В., Федоренко А., Роїк В.Д., Третякова Г., Ріппа М., Долотов В., Антонечко Т., Лельчук А., Люблін Ю., Нейков І., Гері Гендрікс, Марек Гура та ін. Але, на нашу думку, ще недостатньо дослідженими залишаються питання напрямів державного регулювання у сфері со-

лідарного та недержавного пенсійного забезпечення, а саме: реформування діючого солідарного рівня, особливо шляхів впровадження другого й третього рівнів пенсійної системи, що спиратимуться на сучасний стан економічних та суспільних відносин в Україні з урахуванням світового досвіду.

Метою роботи є дослідження шляхів розвитку системи пенсійного забезпечення та напрямів її регулювання в Україні.

### ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Україна — єдина країна пострадянського простору, де досі практично не розпочалася пенсійна реформа. Розробку пенсійної реформи розпочато ще в 2004 році, проте й дотепер її цілісно не сформовано і не втілено в життя. Слід підкреслити, що, незважаючи на важливість реформування і розвитку адекватної ринковим умовам системи пенсійного забезпечення, протягом останнього часу спостерігалось фактичне блокування пенсійної реформи, що призвело до фактичного розвалу пенсійної системи. Пенсійний фонд практично наполовину переведено на дотації з державного бюджету, що на 2008 рік складала понад 256 18,5 млн грн. [1], підвищення пенсій фактично "з'їдено" інфляцією, яка, за підсумком 10 місяців, склала 18 % [2] (найвищий показник в країнах СНД).

Неадекватність наявної пенсійної системи, яка базуєть-

ся на суто фіскальному перерозподілі ресурсів, фактично вилучаючи їх з інвестиційного обороту, є очевидною. Надмірно високі ставки пенсійних внесків спричиняють додаткове навантаження на економіку. Роботодавці змушені сплачувати до пенсійної системи третину фонду оплати праці, що негативно впливає на собівартість продукції, знижує її конкурентоспроможність. Таке навантаження є безпосереднім чинником тінізації зайнятості і доходів населення, перешкоджає ефективному використанню людського капіталу як головної конкурентної переваги в сучасній економіці.

Згідно законодавства в Україні сьогодні передбачена трирівнева система пенсійного забезпечення, де перший і другий рівні складають загальнообов'язкове пенсійне страхування. Страхувальні до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування передбачено розподіляти між Пенсійним й Накопичувальним фондами. За рахунок коштів пенсійного фонду в солідарній системі нараховуються пенсії за віком, з інвалідності, у випадку втрати годувальника, а також надаються соціальні послуги. За рахунок накопичувального фонду здійснюються: довічна пенсія з встановленим терміном сплати, довічна обумовлена пенсія, довічна пенсія подружжя, одноразова виплата [3].

Нині у повному обсязі функціонує тільки модернізована солідарна система, яка базується на засадах солідарності й субсидування, охоплює 13,7 млн пенсіонерів (29,1% наявного населення), близько 15,6 млн платників страхових внесків, через котру розподіляється більше ніж 16% ВВП. Часка пенсійних витрат у сукупних соціальних трансфертах сягає 45,1% [4].

Бюджет Пенсійного фонду, затверджений Кабінетом міністрів на 2008 рік, з доходами і видатками складає 141,16 млрд гривень, проте темпи зростання обсягів власних коштів Пенсійного фонду України постійно відстають від темпів зростання номінальної заробітної плати.

Незважаючи на низку підвищень пенсійних виплат, солідарна пенсійна система, яка діє в Україні, не забезпечує адекватного заміщення пенсією заробітку, втраченого у зв'язку зі старістю, не запобігає поширенню бідності серед громадян похилого віку.

Коефіцієнт заміщення повинен дорівнювати співвідношенню сплаченої сумарної пенсії (за всіма трьома рівнями) до розміру останньої заробітної плати у відсотках (рис. 1) [5].

Загальний коефіцієнт заміщення повинен досягнути 40% у 2030 році та 60% у 2050 році [6], що істотно зменшить частку домогосподарств із рівнем споживання нижче прожиткового мінімуму.

У 2008 році середня пенсія становила 150,8% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у 2007 році цей показник складав 143%), проте розрив між середньою пенсією за віком та середньою зарплатою стає дедалі більшим: якщо у серпні 2005 року він становив 323 гривні, у серпні 2006 року — 438 гривень, то з 1 вересня 2008 року розмір середньої пенсії складає 751,4 гривні,



Рис. 1. Коефіцієнт заміщення (за всіма трьома рівнями пенсійної система) [5]

а середня заробітна плата в 2,3 рази вища за середню пенсію, отже, розрив між середньою пенсією та заробітною платою потроївся і склав 976,8 гривні.

У цілому, зміни у пенсійному забезпеченні за 2008 рік та перший квартал 2009 року забезпечили ріст пенсійних виплат переважній більшості пенсіонерів (середній розмір пенсії підвищився на 52%). При цьому збільшено у 3 рази кількість пенсіонерів, у яких розмір пенсії перевищує 1 тис. гривень, майже в 40 разів зменшилась кількість пенсіонерів, які одержують пенсію в розмірі до 500 гривень.

Хоча і забезпечено підвищення коефіцієнта заміщення пенсією втраченого заробітку з 36,5% станом на 1 січня 2004 року до 54% станом на 1 січня 2009 року, що відповідає рекомендаціям 102 Конвенції МОП "Мінімальні розміри соціального забезпечення", все одно розмір пенсій, які отримують більшість непрацездатного населення не відповідає задоволенню елементарних потреб людини, бо вона нижче прожиткового мінімуму.

Відтак, більшість економічно активного населення України вже не пов'язує забезпеченість своєї старості з державним пенсійним забезпеченням, а потенційні інвестиційні ресурси, якими є пенсійні активи, з огляду на їх строковий характер, фактично "проїдаються" суспільством [7].

Посилення соціальної спрямованості економіки України безпосередньо пов'язане з реформуванням системи пенсійного забезпечення, оскільки солідарна пенсійна система не здатна без бюджетної підтримки забезпечувати існуючий рівень заміщення пенсіями втраченого заробітку та оптимальну диференціацію пенсій. Щоб не допустити колапсу у цій сфері, кількість застрахованих у 1-му рівні повинна поступово зменшуватися. Наступні покоління, що виходять на пенсію, повинні отримувати її, як мінімум, вже з 2-х джерел: 1-го рівня (солідарна система) і 2-го рівня (накопичувальна, обов'язкова система).

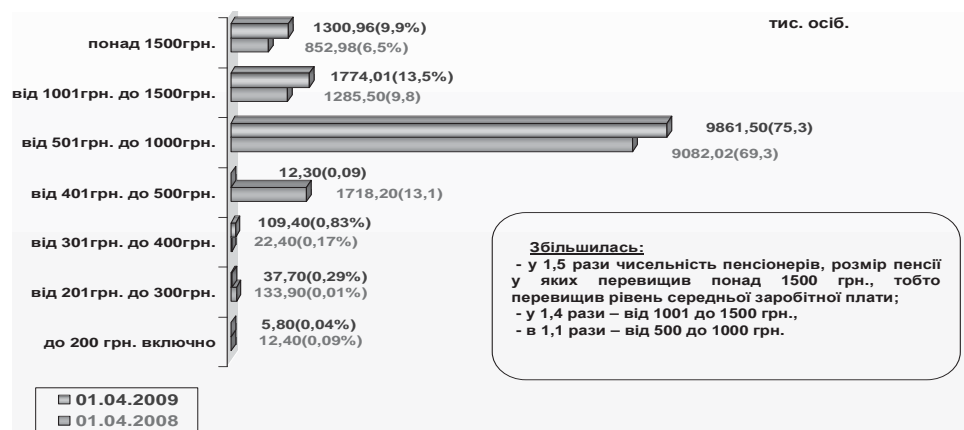


Рис. 2. Розподіл пенсіонерів за розмірами пенсій

**Збільшилась:**  
 - у 1,5 рази чисельність пенсіонерів, розмір пенсії у яких перевищив понад 1500 грн., тобто перевищив рівень середньої заробітної плати;  
 - у 1,4 рази – від 1001 до 1500 грн.,  
 - в 1,1 рази – від 500 до 1000 грн.

Так, у Польщі, наприклад, розмір страхового внеску на пенсійне страхування дорівнює 19,52% основи нараховування пенсії (заробітку). Щодо тих, хто бере участь у розподільчому та накопичувальному рівнях, то розмір страхового внеску розподіляється наступним чином: 12,22% на перший (розподільчий) рівень; 7,3% на другий (накопичувальний) рівень. Страховий внесок розподіляється у рівних частинах між роботодавцем і робітником — по 9,76 процента, але страховий внесок, що надходить до другого рівні у розмірі 7,3 процента сплачується повністю робітником.

Система пенсійного забезпечення у Великобританії вважається однією з найдосконаліших у світі. Фактично Великобританія — одна з не багатьох країн, на котру майже не вплинула криза пенсійних систем у Європі. Це сталося тому, що британський уряд у числі перших ввів у країні систему особистого пенсійного забезпечення й почав поступове скорочення державних пенсій.

Пенсійна система у Великобританії, як і в багатьох інших розвинутих країнах, тривінева, вона поділяється на базові державні пенсії, державні пенсії за вислугу років та недержавні пенсії. Перший рівень, що є базовим, являє собою пенсії, що гарантовано виплачуються державою.

Базові пенсії отримують усі без винятку британці після досягнення ними пенсійного віку (під пенсійним у Великобританії мається на увазі 60-літній для жінок та 65-літній вік для чоловіків), розмір такої пенсії — фіксований та не залежить ні від стажу роботи пенсіонера, ні від його трудових успіхів та отриманої протягом його життєвого трудового періоду зарплатні.

Отже, другий рівень державних пенсій, так званих державних пенсій за вислугу років, у грошовому еквіваленті набагато перевищує базовий. Але ця схема й коефіцієнт виплати пенсії, що розраховується за нею, на відміну від базової державної пенсії, вже залежить і від стажу, і від розміру заробітної плати. Таким чином, чим більше стаж службовця, тим більше його пенсійне забезпечення. Однак найбільш популярним серед населення є третій рівень, що являє собою недержавну пенсійну схему. Саме ця схема, на відміну від державної, дозволяє службовцям отримувати довільно велику пенсію, розмір якої регулює сам службовець. Правда, вже цілком і повністю зі своєї кишені. Незважаючи на те, що за цією схемою працівники платять достатньо великі внески, особисте пенсійне забезпечення поступово витісняє державне: на сьогодні, приблизно 70% від загального обсягу пенсій, що виплачуються у Великобританії, припадає саме на недержавні виплати.

Крім того, починаючи з 2012 року, у Великобританії вступає в дію новий пенсійний фонд NEST, який пропонує низькі адміністративні видатки. NEST (Національний траст професійних заощаджень) — це новий пенсійний фонд, створений урядом. Він запроваджує обов'язкові пенсійні схеми з визначеними внесками, з обов'язковою сплатою внесків працівником та роботодавцем. Система має на меті охопити людей з низьким і середнім рівнем доходу, які наразі не є учасниками пенсійних фондів. NEST має зобов'язати працівників та їхніх роботодавців сплачувати внески і забезпечити, аби адміністративні видатки були мінімальними. Загальні видатки мали б сягати близько 2,3%: з них приблизно 2% становитимуть нараховування на внески, а 0,3% — річний розмір винагороди за управління активами. NEST буде запроваджуватися поступово, починаючи з 2012 року, а до 2017 року всі роботодавці будуть зобов'язані запропонувати цю пенсійну схему своїм працівникам. Якщо людина вже є учасником схеми професійного пенсійного забезпечення або запроваджується якась нова схема такого забезпечення, то вони мають бути, як мінімум, не гіршими за NEST.

Працівників автоматично записуватимуть до NEST, але за ними залишатиметься право покинути фонд. Працівник-учасник схеми NEST спочатку платитиме мінімальний вне-

сок на рівні 1%. Роботодавці сплачуватимуть такий самий внесок, а уряд додаватиме ще 1% через пільгу при оподаткуванні, і у підсумку це складе 3%. Така низька ставка внесків з часом поступово буде збільшуватись, щоб врешті сягнути 8% (4% — працівник + 3% роботодавець + 1% — держава). За бажанням роботодавці й працівники можуть сплачувати і більші внески [10].

Зниження долі державних пенсій у загальному обсязі пенсійних грошей є зрозумілим: неважаючи на те, що уряд країни регулярно індексує пенсії (правда, це робиться, не як в Україні, за "доброю волею влади", а лише у тому випадку, якщо макроекономічні показники розвитку країни змінилися у той чи інший бік від того рівня, за котрим індексувалися пенсії у попередньому році), цінова інфляція робить свою справу, і нині державна пенсія не тільки втрачає свої позиції в загальному обсязі грошей, що виплачуються пенсіонерам всіма інститутами, але і поступово втрачає у вазі майже в порівнянні з середнім рівнем зарплат в країні. Саме тому, недержавне пенсійне забезпечення набирає все більші оберти у Великобританії, майже не зважаючи на те, що для тих пенсіонерів, котрі беруть участь у схемі недержавного пенсійного забезпечення, існують обмеження з виплати державної пенсії: державна пенсія за вислугою років їм вже не надається. Таким чином, кожний британець може вибрати для себе одну, найбільш підходящу для нього схему пенсійного забезпечення.

Аналіз пенсійних систем деяких країн Європи дозволяє виявити деякі принципи відмінності національних пенсійних систем, притаманних для більшості країн ЄС.

Для них є характерними наступні ознаки [3]:

- роль інститутів особистого пенсійного страхування і соціальної допомоги є дуже невеликою у порівнянні з іншими інститутами;

- інститути соціального страхування у більшості країн грають ключову роль протягом останніх 50—70 років;

- сполучення (пропорції та форми) інститутів соціального пенсійного страхування та професійного пенсійного страхування залежить від соціальних доктрин устрою суспільства (ліберального, консервативного, соціал-демократичного та ін.) та розвиненості фінансово-страхових інститутів.

На нашу думку, сьогодні для України перші два рівні пенсійної системи є обов'язковими тому, що вони більш-менш є понятими і сприймаються населенням. Щодо третього рівня, то для нашої країни це зовсім новий напрям соціального та фінансового захисту населення. Однак в Україні вже зроблено перші кроки для реалізації недержавного пенсійного забезпечення. Розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення в Україні почався ще з 2004 року. На сьогодні у чинному пенсійному законодавстві вже визначені основи роботи обов'язкової накопичувальної системи, але досі не впроваджено методику перерахування до неї страхових внесків та не створено її організаційну інфраструктуру.

Основу системи добровільного недержавного пенсійного забезпечення становлять недержавні пенсійні фонди та деякі "лайфові" страхові компанії, що мають програми з накопичувального пенсійного страхування.

У рамках цієї системи працівники мають можливість, тільки за бажанням майбутнього пенсіонера, додатково до заощаджень у загальнообов'язковій системі (накопичувальному фонді) перераховувати внески до обраного ним недержавного пенсійного фонду або страхової компанії [8].

Можна констатувати, що можливість системи недержавного пенсійного забезпечення для вирішення проблем пенсійного забезпечення населення ще не вдалося реалізувати тому, що рівень охопту ним складає лише 3% працюючого населення. За такими темпами його розвитку знадобиться ще ціле покоління [6].

На думку іноземних фахівців, низький рівень участі у добровільному пенсійному забезпеченні в Україні та в інших країнах СНД пов'язаний, мабуть, з низьким рівнем заробітних плат, високою вартістю продуктів харчування, а також широко поширеним приховуванням доходів, що, в свою чергу, веде до мінімального оподаткування доходів [9].

Тобто серед основних перепон сталого розвитку недержавного пенсійного забезпечення можна виділити наступні:

- низький рівень роз'яснювальної роботи відносно призначення, складу й ролі накопичувальної пенсійної системи та недостатність фінансування вказаних робіт з боку держави як головної зацікавленої особи;

- недостатність зацікавленості роботодавців у фінансуванні недержавних пенсійних програм для робітників;

- низький рівень заробітної плати й тінізація реальних доходів;

- обмежений вибір фінансових інструментів, придатних для інвестування пенсійних коштів, унаслідок відставання розвитку ринку капіталу від потреб інституціональних інвесторів та ін.

Тобто пенсійна реформа на значному рівні повинна поки зберегти перерозподільну систему. Однак для підтримки її працеспроможності необхідно змінити ряд принципів, щоб замість (або крім) державного забезпечення й пенсійного забезпечення за віком в межах підприємства чи особисто громадянина, формувалася система особистої турботи людей за свою майбутню старість.

Першочерговими кроками на шляху поліпшення стану пенсійного забезпечення та впровадження в Україні пенсійної реформи є наступні.

1. Завершення формування нормативно-правової бази пенсійного страхування, в тому числі визначення чіткого співвідношення відповідальності державних та недержавних установ пенсійного страхування.

2. Перегляд умови щодо збалансованості бюджету солідарної частини Пенсійного фонду та спрямування коштів Державного бюджету на компенсацію Пенсійному фонду наявного дефіциту, а також витрат перехідного періоду, пов'язаних із спрямуванням частини внесків до Накопичувального фонду.

3. Проведення змін у солідарній пенсійній системі та запровадження обов'язкової накопичувальної системи з урахуванням особливостей перехідного періоду, які полягають у наступному: збереження та посилення страхових принципів для:

- осіб, які залишаються в солідарній системі (13,8 млн нинішніх пенсіонерів, а також працюючі громадяни, які не матимуть достатнього періоду для формування пенсійних накопичень і не будуть учасниками обов'язкової накопичувальної системи);

- забезпечення виплати мінімальних пенсій на рівні, не меншому, ніж прожитковий мінімум для непрацездатних осіб;

- поступове підвищення пенсійного віку на не примусових (добровільних) засадах;

- поєднання використання солідарної та накопичувальної систем для осіб, які матимуть достатній період для формування пенсійних накопичень в обов'язковій накопичувальній системі;

- збільшення в загальному розмірі пенсії частки виплат за рахунок обов'язкових пенсійних накопичень для осіб, які розпочнуть свою трудову діяльність після запровадження II рівня пенсійної системи [7];

- додаткове збільшення виплат за рахунок не обов'язкового пенсійного страхування для осіб, які самостійно виявили бажання брати участь у програмах III рівня пенсійної системи.

Пенсійна реформа в Україні повинна стати ключовим пунктом нового підходу до соціальної політики, виходячи з

принципів субсидіарності й господарчого порядку: сильна соціальна політика має прояв не в тому, щоб держава витратила все більше засобів на підтримку життєвих зусиль для своїх громадян, а в тому, щоб створити умови, коли громадяни самі будуть в змозі забезпечити собі достойне життя.

Тому затягувати з пенсійною реформою в Україні не треба, тим паче що вона має довгостроковий характер. Крім того, для реформування пенсійної системи діє ще один доволі потужний фактор: несприятливе демографічне становище та вплив наслідків світової фінансової кризи.

### ВИСНОВОК

Таким чином, пенсійна система — це довгострокова система. Солідарна система є її основним фундаментом. Обов'язкова накопичувальна пенсійна система розглядається як доповнення до солідарної системи. І зовсім відмовлятися від солідарної системи недоцільно. Водночас необхідно її удосконалювати, забезпечуючи фінансову стабільність на довгостроковий період.

Необхідно вже в даний час здійснювати заходи, які пом'якшуватимуть очікуване "старіння нації". Солідарні пенсійні системи в усіх країнах світу знаходяться під демографічним тиском у зв'язку зі старінням населення. І першою реакцією багатьох урядів на цю проблему було впровадження планів щодо підвищення пенсійного віку і збільшення періоду сплати пенсійних внесків. Україні уже також час розпочинати розглядати зазначені питання та приймати відповідні рішення. Тому запропоновані шляхи поліпшення стану та реформування пенсійного забезпечення повинні вплинути на підвищення нижньої і верхньої межі коефіцієнта заміщення, що істотно зменшить частку домогосподарств із рівнем споживання нижче прожиткового мінімуму та сприятиме розвитку системи соціального захисту в цілому.

### Література:

1. Фінансовий звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України. Постанова правління Пенсійного фонду України від 8 квітня. — № 8 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.28928.0>.

2. Держкомстат України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.

3. Самсоненко В. Реформа пенсійної системи і соціальна стабільність в Україні // Страховий рейтинг Insurance Top. — 2007. — № 4. — С. 30—34.

4. Аналітичні матеріали про підсумки роботи Пенсійного фонду України у 4 кварталі 2008 року. — К.: ПФУ, 2008. — 205 с.

5. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальний захист та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. — 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article>

6. Третьякова Г. О реформе системы пенсионного обеспечения в Украине: концептуальные подходы / Г. Третьякова / Страховий рейтинг Insurance Top. — 2008. — № 4. — С. 42—50.

7. Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? / О.М. Пищуліна, Я.А. Жаліло, С.І. Лавриненко Д.С. Покришка. За заг. ред. В.Є. Воротіна — К.: НІСД, 2009. — 108 с.

8. Ріппа М. Становлення системи пенсійного забезпечення України: нормативний і соціально-демографічний аспекти / М. Ріппа // Світ фінансів. — 2009. — № 1. — С. 44—55.

9. Люблін Ю. Пенсійна реформа в Україні: коментарі іноземних фахівців / Ю. Люблін, Г. Гендрікс, І. Нейков // Страхова справа. — 2008. — № 3. — С. 41—46.

10. Політика урядів: Європа / Міжнародний пенсійний вісник. — 2010. — № 15. — С. 3—5.

*Стаття надійшла до редакції 23.12.2010 р.*