

**Бидик А.Г.**

кандидат економічних наук, доцент

*Чортківський навчально-науковий інститут підприємництва і бізнесу*

*Тернопільського національного економічного університету*

## **ПЕНСІЙНА РЕФОРМА ЧИ КОСМЕТИЧНІ ЗМІНИ СИСТЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЛІДАРНОГО РІВНЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ?**

Пенсія – це те неминуче, що чекає кожного з нас, незалежно від статі, віку, стану здоров'я та відношення до неї. Саме тому все, що відбувається в сфері організації функціонування сучасної пенсійної системи та новітні заходи її реформування, що вже впроваджені, а також ті, що заплановані до втілення в найближчому майбутньому, не можуть не викликати зацікавленості та хвилювання громадськості в питаннях можливості підтримання достойного рівня життя по досягненню громадянами пенсійного віку. Питання пенсійного забезпечення є соціально важливими як для тенденцій розвитку національної економіки, системи державних фінансів, так і для громадян, які є учасниками системи солідарного пенсійного страхування – одні виступають платниками пенсійних внесків, інші отримують, чи претендують отримувати пенсійні виплати. Не підлягає сумніву те, що неефективна система пенсійного забезпечення в Україні потребувала глибокого невідкладного реформування, проте виникає багато дискусійних питань про суперечливість та правомірність окремих положень, що закріплені новим пенсійним законодавством, про ступінь врахування фінансових, політичних та соціальних наслідків як для українського суспільства, так і для національної економіки.

Проблемам функціонування та необхідності реформування вітчизняної пенсійної системи було присвячено значну кількість досліджень науковців та експертів: Авчухової А., Агапової Т., Дудіна В., Жаліла Я., Закірової С., Кириленко О., Ковалю О., Малецької О., Мельничука В., Пищуліної О., Нечай

А., Онуфрик М., Павловського А., Савченко О., Соловйова А., Толуб'яка В., Третьякової Г., Устенко О., Харазішвілі Ю., Черненюка К., Федоренко А., Щербини В. та інших. Про наявність проблем у пенсійній системі України та необхідність проведення пенсійної реформи неодноразово було заявлено В. Гройсманом під час його призначення на пост Прем'єр-міністра. В подальшому у виступах та інтерв'ю головою уряду та представниками відповідних міністерств неодноразово підкреслювались значимість та гострота розв'язання проблеми недосконалого пенсійного забезпечення літніх громадян України.

Уряд, науковці, експерти, роботодавці, учасники фінансового ринку, профспілки, громадськість достатньо тривалий період часу обговорюють питання, пов'язані з пенсійною реформою, її позитивними та негативними наслідками як для держави, так і для сьогоденних і майбутніх пенсіонерів. Саме тому в запропонованій публікації ставилось за мету узагальнити причини, що спонукали українську владу все ж такі здійснити реформаторські дії в сфері функціонування солідарного рівня пенсійної системи, представити хронологію розвитку подій, що передували прийняттю Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» [1], навести основні зміни пенсійного законодавства, розглянути погляди представників експертного середовища на проведені зміни у сфері обов'язкового пенсійного страхування, порядках нарахування та виплати пенсій тощо.

Отже, про що говорять факти? В Україні на момент прийняття пенсійної реформи В. Гройсмана спостерігався хронічний кризовий стан системи пенсійного забезпечення, який характеризувався (цифрові дані наведені станом на 01.04.2017 року):

- постійним зростанням дефіциту Пенсійного фонду та його катастрофічним розміром, який становив 143 млрд грн;
- найнижчим віком виходу на пенсію українських громадян в порівнянні з аналогічною нормою, прийнятою в економічно розвинутих країнах;

- високим рівнем тінізації економіки та наявністю катастрофічного обсягу прихованого безробіття: кількість осіб працездатного віку складала 18 млн; працюючих осіб – 16,4 млн, 12,5 млн з яких сплачували ЄСВ;

- докорінно негативними змінами демографічної структури населення – станом на початок 2017 року налічувалось 12 млн пенсіонерів, що утворювало майже третину населення нашої країни;

- зниженням ставки ЄСВ у 2016 році з 34,7% до 22%, що викликало зменшення обсягу надходжень до Пенсійного фонду;

- надзвичайно низьким рівнем пенсійного забезпечення більшості українських пенсіонерів – 8 млн осіб непрацездатного віку отримувало мінімальну пенсію у розмірі 1312 грн (з травня 2017 р.), яка становила лише біля 50% вартості «споживчого кошику» фактичного прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб;

- середнім розміром української пенсії складав 1828 грн;

- наявністю значних за обсягом, незабезпечених власними страховими внесками видатків Пенсійного фонду – лише 75% видатків спрямовувалось на виплату страхових пенсій, 25% – на виплату інших видів пенсій та соціальних доплат;

- дискримінацією пенсіонерів залежно від року виходу на пенсію та порядку її розрахунку для різних груп населення залежно від видів зайнятості;

- відсутністю практики осучаснення пенсій, останнє з яких було проведене у травні 2012 року;

- наявністю складного порядку розрахунку пенсії;

- необхідністю сплати податку працюючими пенсіонерами за ставкою 15%;

- наявністю політичного популізму, яке дозволяло представникам української влади різних часів маніпулювати штучною зміною розміру мінімальної пенсії під час виборчих перегонів та пошуку електоральної підтримки;

- необхідністю підвищення ефективного пенсійного віку на вимогу МВФ [на основі даних 2; 3; 4; 5].

Як свідчить наведена інформація, стан існуючого в країні пенсійного забезпечення досяг свого катастрофічного рівня, що стало головною причиною проведення реформаторських дій в сфері організації солідарного рівня вітчизняної пенсійної системи.

Говорячи про хронологію розвитку подій слід зазначити, що перша спроба запровадження трирівневої пенсійної системи в Україні відбулася після прийняття Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у 2003 році [6], проте зміни найбільше зачепили лише її перший рівень – систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, другий рівень загальнообов'язкового накопичувального страхування по тим чи іншим причинам так і не був введений в дію. Протягом 2004-2009 років, хоча і відбулося запровадження третього рівня вітчизняної пенсійної системи – недержавного добровільного пенсійного страхування, проте в подальшому його функціонування так і не було розвинуте. Нажаль, прийняття такого потрібного для країни законодавчого акту не виправдало надії на покращення існуючої на той момент пенсійної системи, на вирішення питання ліквідації дефіциту Пенсійного фонду та запровадження обов'язкового накопичувального рівня пенсійного забезпечення.

Наступний підхід до реформування пенсійної системи в Україні був зроблений у 2011 році та розпочався з поступового підвищення пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років, а також збільшення мінімального страхового стажу для всіх категорій осіб для призначення пенсій з 5 до 15 років. Для чоловіків не було передбачено підвищення віку виходу на пенсію.

У квітні 2015 року Кабінетом міністрів України був внесений на розгляд Верховної Ради України проект закону, спрямованого змінити існуючу систему пенсійного забезпечення через впровадження в дію з 1 січня 2017 року другого, обов'язкового накопичувального рівня пенсійної системи та єдиного (справедливого) принципу нарахування пенсій громадянам України.

Вперше урядовий проект реформування сфери пенсійного забезпечення був представлений громадськості 17 травня 2017 року Прем'єр-міністром В. Гройсманом на засіданні Кабінету міністрів України. Перед тим запропонований проект вже був надісланий до розгляду у Національну Раду Реформ.

13 липня 2017 року Верховною Радою України був підтриманий у першому читанні представлений урядом законопроект № 6614 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій». 3 жовтня 2017 року у другому читанні після внесення біля 500 поправок він був ухвалений 288 голосами народних депутатів Верховної Ради, а 8 жовтня 2017 року – підписаний Президентом України Петром Порошенко.

11 жовтня 2017 року розпочав свою дію новий етап реформування вітчизняної пенсійної системи – урядова Пенсійна реформа, нормами якої було передбачено запровадження гнучкого коридору пенсійного віку від 60 до 65 років, підвищення страхового стажу для громадян, які мали право виходу на пенсію з 25 років у 2018 році до 35 років у 2028 році. Особам, які не матимуть на момент оформлення пенсії необхідного страхового стажу, коштами Державного бюджету передбачено виплату соціальної допомоги, на розмір якої буде впливати сукупний дохід родини. Передбачено, що термін можливої виплати соціальної допомоги не буде перевищувати трьох років з моменту її призначення. Ще одним нововведенням є можливість придбати необхідну тривалість страхового стажу за встановленою ціною (рік, два, три роки), проте не більше п'яти років.

Введення в дію законодавчої норми про обов'язкову достатність страхового стажу для нових претендентів на отримання пенсійних виплат та наявність значної кількості громадян, які не мають його за різними обставинами дозволило спрямувати зекономлені кошти на перерахунок та осучаснення пенсій особам, які стали пенсіонерами до 2012 року та призначення пенсій тим громадянам, які мають необхідний стаж для її оформлення.

Нормами Закону було скасовано дострокове (до 60 років) право виходу на пенсію за вислугою років для категорій працівників, які мали шкідливі для здоров'я (металурги, шахтарі, військовослужбовці, поліцейські, працівники сцени) або складні професії (наукові, науково-педагогічні працівники, працівники сфери охорони здоров'я) [1].

Відтепер, різні види соціальної допомоги, джерелом виплати яких раніше був Пенсійний фонд, будуть виплачуватись за рахунок коштів Державного бюджету у вигляді субвенцій місцевим бюджетам відповідно до розроблених програм соціального забезпечення. Авторами Пенсійної реформи був запропонований механізм перерозподілу виплат, згідно з яким такі виплати повинні фінансуватися з Державного бюджету, що передбачає зменшення навантаження на Пенсійний фонд.

Практичному впровадженню пенсійної реформи та можливості виплати підвищених пенсій українським пенсіонерам передувало зростання розміру мінімальної заробітної плати з 1 січня 2017 року з 1600 до 3200 грн, підвищення заробітної плати працівникам бюджетних установ і організацій, що створило можливість збільшити дохідну базу Пенсійного фонду. Крім того, урядом було вжито заходів, спрямованих на підвищення зростання національної економіки та її детінізацію.

Головними цілями пенсійної реформи уряду В. Гройсмана було визначено вирішення фіскальних проблем Пенсійного фонду, зменшення його катастрофічного дефіциту, забезпечення бездефіцитності до 2027 року завдяки збільшенню тривалості страхового стажу та мінімального розміру страхових внесків із легальної заробітної плати, збереження можливості солідарного пенсійного забезпечення та продовження існування системи державного соціального пенсійного страхування, у зв'язку з цим – формування достатньої фінансової бази для виплати пенсій, відновлення соціальної справедливості у пенсійному забезпеченні відповідно до трудового стажу і рівня заробітної плати, скасування оподаткування пенсій, стабілізація національної економіки тощо.

Грунтовні висновки про ефективність впроваджених змін у функціонування солідарного рівня вітчизняної пенсійної системи робити поки що передчасно, отже, у новому режимі вона діє не так давно, проте науковці та експерти аналізують проведені заходи та висловлюють свої думки з цього приводу. Наприклад, головне науково-експертне управління Верховної Ради та профільний Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення піддали критиці окремі положення законопроекту №6614, зокрема, вік виходу на пенсію та наявність страхового 35-річного стажу для громадян, які розпочали свою трудову діяльність з 1990 року, значна частина з яких була змушена працювати у тіньовому секторі економіки або за межами країни.

Крім того, українську пенсійну реформу продовжують вивчати представники МВФ та формулюють власні зауваження і рекомендації, більша частина яких зводиться до необхідності створення стимулів для українських громадян виходити на пенсію пізніше встановленого Законом терміну [7].

Незважаючи на надії суспільства та дослідників даної проблеми побачити дійсно ґрунтовні реформаторські пропозиції та розроблені механізми удосконалення наявної системи пенсійного забезпечення, більшістю аналітиків та експертів було надано позитивну оцінку розробленого урядом проекту змін у сфері пенсійного законодавства, перш за все, позитивною ознакою є сам початок проведення змін у системі пенсійного забезпечення. Разом з тим, запропоновані урядом новації були піддані критиці зі сторони різних опонентів. Зокрема, багато критики було спрямовано на саму назву – Пенсійна реформа. Вітчизняний економіст О. Савченко назвав дії українського уряду кроками в правильному напрямку, проте називає їх не реформою, а лише модернізацією наявної системи [8]. Нове законодавство не внесло структурні зміни у діючу дотепер солідарну пенсійну систему. Як і раніше, сьогоднішніх пенсіонерів продовжує утримувати працююче населення. Так, ми спостерігаємо системні зміни у функціонуванні першого рівня пенсійної системи. Проте відкритим залишається питання, чи будуть зроблені відчутні реформаторські кроки в

системі пенсійного забезпечення та чим вони обернуться для сьогоднішніх і майбутніх українських пенсіонерів. Наприклад, Т. Козак наголошує про неминучість подальшого реформування діючої солідарної системи, яка лишилась «недореформованою» на момент прийняття Закону [9]. Експерт передбачає, що завдання з подолання дефіциту Пенсійного фонду на постійній основі буде складно виконати по причині того, що кожного року кількість працездатних громадян буде зменшуватись у зв'язку із катастрофічним зниженням показників народжуваності наприкінці 90-х років минулого століття та початку 2000-х років порівняно з вдвічі більшою кількістю громадян, які народилися наприкінці 50-х років минулого століття. Вихід із ситуації дослідник знаходить у необхідності розроблення стимулів для розвитку добровільної накопичувальної системи. За словами експерту групи Реанімаційного пакету реформ з питань пенсійної системи Г. Третьякової: «Реформа – це зазвичай те, що змінює суспільні відносини, а економія в секторі солідарного пенсійного забезпечення – це не реформа» [10]. Такої ж думки дотримується В. Щербина, який наголошує, що відбулося лише осучаснення пенсій та «принцип реформи у нас не змінено – солідарна система зберігається». Науковець вбачає проблему представників сьогоднішнього уряду в тому, що їх основну увагу спрямовано на функціонування видаткової частини Пенсійного фонду, проте проблема формування дохідної частини джерела пенсійних виплат на довгостроковій основі залишається не дослідженою [11]. В. Дудін, фахівець Центру соціальних і трудових досліджень передбачає наявність «тимчасового ефекту економії Пенсійного фонду та більш повне виключення жінок зі світу праці» [12].

Експерт з питань соціальної політики А. Павловський пенсійну реформу В. Гройсмана назвав «змінною деяких коефіцієнтів у формулі розрахунку пенсій, які є лише математичною дією, а не реформою» [13], а експерт групи «Реформа фінсектору та пенсійної системи РПР» В. Мельничук зазначає, що «наявність глибинних протиріч солідарної пенсійної системи, її параметричні зміни хоч і потрібні як «пожежні заходи», в довготерміновій перспективі ситуацію не



врятують [14]. Проте дослідник важливим позитивним наслідком проведених змін бачить наявність правильно визначеної стратегії, сьогоdnішнього реального фінансово-економічного ефекту, а не лише майбутнього соціального.

Разом з тим, відкритими продовжують залишатись такі питання, як дотримання принципу справедливості не лише для теперішніх пенсіонерів, а й для майбутніх – вимоги до виходу на пенсію, її нарахування та зменшення величини прогнозованих пенсійних виплат, включаючи коефіцієнт заміщення, стали суттєво жорсткішими для сьогоdnішніх платників страхових внесків.

Неодноразово було зазначено, що докорінне вирішення проблем системи пенсійного забезпечення та підвищення рівня життя українських пенсіонерів знаходиться поза межами пенсійної системи. Завдання проведення пенсійної реформи також виходять за межі функціонування пенсійної системи та соціальної сфери, вони тісно переплетені з макроекономічними показниками розвитку країни, особливо в порівнянні з економіками інших країн, суспільними настроями та тенденціями, політичними процесами. Повноцінна пенсійна реформа не може проводитись відірвано від оздоровлення та реформування інших важливих сфер суспільного життя – сфери охорони здоров'я, соціальної, оборонної, політичної, податкової, фінансово-економічної тощо. Важливість одночасного реформування пенсійної системи, ринку праці та управління зарплатою, паралельного забезпечення макроекономічної стабільності, відновлення внутрішнього виробництва, розвиток фінансового ринку тощо підкреслює О. Коваль [15]. Саме тому під час розробки стратегічних рішень в сфері організації пенсійного забезпечення, в тому числі – впровадження в дію другого рівня пенсійної системи, важливо враховувати прогнозні показники розвитку національної економіки, рівень зростання ВВП, стан вітчизняного ринку праці, наявність високопродуктивних робочих місць, перебіг інфляційних процесів, стійкість фондового ринку, зміцнення держави як регулятора та гаранта, тенденції демографічних процесів, стан здоров'я осіб працездатного, проте передпенсійного віку.

Підсумовуючи різні погляди експертів можемо зазначити, що проведений урядом комплекс параметричних заходів був спрямований на удосконалення функціонування лише солідарного рівня вітчизняної пенсійної системи, разом з тим її очікуваного ґрунтового реформування так і не відбулося.

Як відомо, саме функціонування накопичувальної складової пенсійної системи є беззаперечною умовою її самодостатності, ознакою ефективної соціально спрямованої ринкової економіки. Практикою економічно розвинених країн, дослідженнями Світового банку був доведений факт неможливості існування достойного пенсійного забезпечення громадян лише завдяки функціонуванню солідарного рівня пенсійної системи.

Необхідність впровадження другого, обов'язкового накопичувального рівня пенсійної системи ні в кого не викликає сумнівів. У випадку ефективного функціонування трирівневої системи пенсійного забезпечення особа пенсійного віку зможе отримувати пенсію з трьох різних джерел, якщо вона приймала активну участь у формуванні кожного з них. Проте дискусійними продовжують залишатися терміни та умови її практичної реалізації, вплив такого кроку на стан солідарної пенсійної системи, ступінь задоволення інтересів платників пенсійних внесків та майбутніх одержувачів пенсійних виплат за рахунок джерел недержавних пенсійних фондів. Сьогодні найбільш суперечливим та гострим питанням як для уряду, так і для суспільства в цілому залишається введення накопичувального рівня пенсійної системи з 1 січня 2019 року. Урядовці не заперечують необхідність впровадження такої моделі у практику, проте наполягають на необхідності поступового переходу до неї.

Сьогодні Кабінетом міністрів було створено робочу групу, яка напрацьовує дорожню карту із запуску сектора обов'язкового накопичувального рівня, запровадження якого має стати виваженим кроком боротьби з бідністю осіб похилого віку в довгостроковій перспективі.

Отже, кінцевим результатом реформаторських дій у сфері організації загальнообов'язкового та добровільного накопичувальних рівнів пенсійного страхування громадян є кардинальна зміна основ функціонування пенсійної

системи. Важливі питання, що стосуються організації розподільчого та накопичувального механізмів пенсійного забезпечення залишилися відкритими та потребують додаткових досліджень.

### Література

1. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 № 2148-VIII <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>
2. Офіційний сайт Державної служби статистики України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [\\_www.ukrstat.gov.ua/](http://www.ukrstat.gov.ua/)
3. Офіційний сайт Кабінету міністрів України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/>
4. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.msp.gov.ua/](http://www.msp.gov.ua/)
5. Офіційний сайт Пенсійного фонду України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pfu.gov.ua/](http://www.pfu.gov.ua/)
6. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>
7. МВФ занепокоївся через пенсійний вік в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/mvf-zabespokoilsya-iz-za-pensionnogo-vozrasta-v-ukraine-1094881.html>
8. Савченко О. Експерименти з накопичувальною системою та проблемний ПФ: що змінить пенсійна реформа/ О. Савченко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slovoidilo.ua/2017/07/26/pogljad/suspilstvo/eksperymenty-nakopychuvalnoyu-systemoyu-ta-problemnyj-pf-zminyt-pensijna-reforma>
9. Козак Т. Пенсійна реформа — не реформа? 7 тез від фінансиста/Т. Козак. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/ru/programs/hromadska-hvylya/pensijna-reforma-ne-reforma-7-tez-vid-finansysta>

10. Пенсійна реформа: які головні виклики стоять перед Україною – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/pensionnaya-reforma-glavnye-vyzoby-i-dostizheniya-1097368.html>

11. Щербина В. Альтернативна Концепція пенсійної реформи – реформи відносин перерозподілу праці у питаннях і відповідях/В. Щербина. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ( <http://www.ukrinform.ua/> )

12. Дудін В. Згадала баба, як дівкою була: Що приготувала жінкам України пенсійна реформа? / В. Дудін. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://womo.ua/zgadala-baba-yak-divkoyu-bula-shho-prigotuvala-zhinkam-ukrayini-pensiyna-reforma/>

13. Павловський А. В. Україні відбулася не пенсійна реформа, а лише математична дія у формулі/А.В. Павловський. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://zik.ua/news/2018/02/20/v\\_ukraini\\_vidbulasya\\_ne\\_pensiyna\\_reforma\\_a\\_lyshe\\_matematychna\\_diya\\_u\\_formuli\\_1269949](https://zik.ua/news/2018/02/20/v_ukraini_vidbulasya_ne_pensiyna_reforma_a_lyshe_matematychna_diya_u_formuli_1269949)

14. Мельничук В. Пенсійна реформа: спроба №4/ В. Мельничук. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rpr.org.ua/news/vitalij-melnychuk-pensijna-reforma-sproba-4/>

15. Коваль О. П. Ризики, загрози, пріоритети та наслідки реформування пенсійної системи України: аналіт. доп. / О. П. Коваль; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2012. – 112 с.