

# Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні

ЛІДІЯ ТКАЧЕНКО

Січень 2018 р.

- Пенсійна система України залишається складною та непрозорою, як з погляду юридичного регулювання, так і з погляду організації фінансових потоків. Незважаючи на певні кроки щодо розмежування пенсійних програм за джерелами фінансування, в міжбюджетних відносинах Пенсійного фонду та державного бюджету чимало плутанини та неоднозначності.
- У січні 2017 р. середній розмір пенсії становив 1828 грн, що порівняно з 2000 р. номінально у 26,5 рази більше, але з коригуванням на інфляцію реальне зростання ледве сягає 3 разів. У перерахунку за офіційним курсом Національного банку України, розмір пенсії у січні 2017 р. становив 63 євро.
- Унаслідок різкого спаду народжуваності у 1990-х – на початку 2000-х, нинішні покоління дітей значно поступаються за чисельністю поколінням середнього та дорослого віку, включаючи навіть 60-річних. Коли вони вступатимуть у працездатний вік, пенсійного віку досягатимуть значно численніші покоління, народжені у 1960–1980-х роках. Через це чисельність населення працездатного віку скорочуватиметься, а пенсійного віку – зростатиме.



## Зміст

1. Пенсійна система до жовтня 2017 року.....	4
1.1. Головні події у пенсійній системі за період незалежності.....	4
1.2. Джерела фінансування та потоки виплат .....	7
1.3. Основні індикатори.....	12
2. Новітня пенсійна політика.....	16
2.1. Найбільші проблеми та ризики.....	16
2.2. Законотворчий процес .....	24
2.3. Зобов'язання відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС .....	29
2.4. Рекомендації зовнішніх партнерів.....	33
3. Висновки та пропозиції.....	38

## 1. ПЕНСІЙНА СИСТЕМА ДО ЖОВТНЯ 2017 РОКУ

### 1.1. Головні події у пенсійній системі за період незалежності

В історії пенсійної системи України до жовтня 2017 р. чітко виокремлюються чотири етапи.

1) **1991–2003 рр.**, період інерційного успадкування та екстенсивного поширення. На відміну від більшості постсоціалістичних країн, які провели доволі радикальні пенсійні реформи в рамках ринкових перетворень перехідного періоду, в Україні аж до 2004 р. діяли норми та параметри, запозичені із законодавства СРСР. Пенсійна політика зводилася переважно до розширення вже існуючих та впровадження нових пільг і привілеїв, зокрема:

- розширено переліки професій/робіт, що дають право дострокового виходу на пенсію за віком та пенсію за вислугу років;
- надано нові пільги зі сплати меншого розміру внесків (для фізичних осіб – підприємців, сільськогосподарських виробників та ін.) та поширено практику списання заборгованості зі сплати внесків;
- встановлено так звані спеціальні пенсії із значно вигіднішими умовами для державних службовців, службовців місцевого самоврядування, народних депутатів та їхніх помічників, наукових і науково-педагогічних працівників, журналістів, суддів, прокурорів тощо

Як наслідок, зросли не тільки чисельність пенсіонерів і обсяги пенсійних витрат, а й нерівність між пенсіонерами. Проблема дефіциту вирішувалася через регулювання максимального розміру пенсії, переважна більшість пенсіонерів одержували приблизно однакову суму, розмір якої визначався наявністю коштів у Пенсійному фонді. У другій половині 1990-х, коли Пенсійний фонд було включено до державного бюджету, утворилася заборгованість з виплати пенсій, яка досягла максимуму у 1999 р. (понад 2 млрд грн при середньому розмірі пенсії в 60,7 грн)<sup>1</sup>, в деяких регіонах пенсії не платилися по півроку. З пожвавленням економіки заборгованість по виплаті пенсій було ліквідовано, але розмір пенсій залишався вкрай низьким.

2) **2004 р. – вересень 2011 р.**, спроба побудувати трирівневу пенсійну систему на страхових засадах. Реформа-2004 передбачала таку конструкцію: перший рівень – реформована в бік посилення страхових принципів існуюча солідарна система (PAYG); другий рівень – обов'язкове державне накопичувальне страхування; третій рівень – недержавне пенсійне забезпечення за добровільної участі. Другий рівень так і залишився прожектом, оскільки до нього мала відійти частина внесків із солідарної системи, а там утворився величезний дефіцит (у деякі роки він сягав понад 3% ВВП)<sup>2</sup>. На цьому етапі у солідарній системі було зроблено важливі кроки до посилення фінансової стійкості:

1. Праця України 2005: Стат. зб. / Держкомстат України. – К., 2006. – С. 272

2. За даними Міністерства праці та соціальної політики України та Пенсійного фонду України; докладніше див. п. 1.3

- запроваджено персоніфікацію обліку та контроль фактичної сплати внесків при визначенні страхового стажу (щомісяця потрібно сплатити суму, не меншу за мінімальний внесок);
- визначено нову пенсійну формулу, яка крім тривалості стажу враховує заробіток людини протягом усього трудового періоду (обраховується помісячно по відношенню до середнього по країні), скоригований на зарплатну базу нарахування пенсії;
- уточнено розмежування пенсійних програм за джерелами фінансування на страхові, які фінансуються з власних надходжень Пенсійного фонду, та невластиві, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів.

Але це не дало бажаного результату, оскільки пенсійну політику стали активно застосовувати в електоральних цілях. Парламентські або президентські вибори відбувалися майже щороку, і щоразу приймалися закони/постанови щодо підвищення пенсійних гарантій. Зрештою мінімальну пенсійну виплату в розмірі, не нижчому за прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність (визначає розмір мінімальної пенсії за віком), було гарантовано усім, незалежно від наявності та тривалості страхового стажу. З одного боку, це дало змогу забезпечити літніх людей від злиденності, з іншого – знищило мотивацію до участі в пенсійному страхуванні. Підвищення прожиткового мінімуму стало основним механізмом індексації призначених пенсій, внаслідок чого диференціація їх розмірів швидко нівелювалася з наступною

фіксацією на рівні, наближеному до мінімального.

3) **Жовтень 2011 р. – 2014 р.**, істотні параметричні зміни у солідарній системі з метою стимулювати населення до подовження трудового періоду:

- розпочато поступове підвищення пенсійного віку для жінок за графіком дати народження з кроком «півроку на рік»;
- підвищено вимоги до стажу для призначення страхових пенсій: мінімальний стаж для призначення пенсії за віком зріс з 5 до 15 років, пенсії за віком у розмірі, не нижчому за мінімальну – з 20 до 30 років для жінок, з 25 до 35 років для чоловіків;
- введено більш гнучку систему нарахування бонусів за відтермінування виходу на пенсію та істотні обмеження індексації виплат працюючим пенсіонерам.

У 2017 р. поріг пенсійного віку для жінок уже досяг 58 років, а у 2021 р. він має зрівнятися з чоловічим показником – 60 років. Рішення про підвищення пенсійного віку тільки для жінок було прийнято з урахуванням демографічних та економічних реалій (у жінок очікувана тривалість життя при народженні на 10 років довша, ніж у чоловіків; серед населення працездатного віку рівень смертності чоловіків втричі вищий, ніж у жінок), а також з метою зменшення гендерної нерівності та ризиків бідності серед літніх жінок. Заходи реформи-2011 дали змогу зменшити кількість нових пенсіонерів за віком та кількість пенсіонерів загалом, але не змогли зупинити зростання обсягу пенсійних видатків

та дефіциту Пенсійного фонду, оскільки практика електоральних втручань продовжувалася.

4) **2014 р. – вересень 2017 р.**, жорсткі обмеження та замороження індексації пенсій. Гостра економічна криза, посилена напруженою військово-політичною ситуацією, спонукала до запровадження режиму жорсткої економії та консолідації соціальних видатків. У рамках пенсійної системи значна кількість заходів була спрямована на обмеження можливостей раннього виходу на пенсію:

- скасовано дострокові пенсії для безробітних, які зареєстровані в Державній службі зайнятості і яким з моменту звільнення до досягнення пенсійного віку залишилося не більше 1,5 року;
- істотно скорочено перелік виробництв, професій, посад, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах;
- розпочато поступове підвищення на 5 років пенсійного віку та/або загального страхового стажу, необхідного для раннього виходу на пенсію за віком;
- встановлено обмеження мінімального віку та розпочато поступове підвищення на 5 років професійного страхового стажу, необхідного для виходу на пенсію за вислугу років.

Але головним способом економії стало повне припинення індексації пенсій та мінімальних гарантій, включаючи замороження прожиткового мінімуму та фіксацію багатьох пенсійних надбавок/доплат

в номінальному розмірі станом на грудень 2013 р. Підвищення прожиткового мінімуму було поновлено лише з вересня 2015 р., і знов-таки під тиском електоральних міркувань. Подальша динаміка прожиткового мінімуму у найкращому випадку перекривала поточну інфляцію, але була неспроможна компенсувати втрати реальної вартості від зростання споживчих цін упродовж 2014–2015 рр. на понад 70%<sup>3</sup>.

Найбільш резонансним і спірним рішенням цього етапу реформ стало різке зниження розміру єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (ЄСВ). До кінця 2015 р. розмір ЄСВ для роботодавців становив від 36,76% до 49,7% залежно від класу професійного ризику виробництва (67 класів ризику встановлювалися за основним видом економічної діяльності підприємства), для самозайнятих – 34,7%, для найманих працівників – 3,6%. З початку 2016 р. ЄСВ сплачують лише роботодавці і самозайняті за однаковою ставкою 22%. При цьому пропорції розподілу ЄСВ змінено таким чином, щоб забезпечити достатні надходження за трьома видами соціального страхування (на випадок безробіття, тимчасової непрацездатності, нещасних випадків на виробництві), а весь дефіцит сконцентрувати у пенсійній системі. Загалом розмір пенсійного внеску як частина ЄСВ скоротився майже вдвічі. Демонстративне зниження розміру ЄСВ здійснювалося нібито з метою стимулювання бізнесу до детінізації

3. Розраховано за даними офіційного веб-сайту Держстату України [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/sz/sz\\_u/srp\\_07rik\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/sz/sz_u/srp_07rik_u.html)

та розвитку, але насправді поставило під великий сумнів фінансову спроможність страхової пенсійної системи: у 2016 р. і поточному 2017 р. надходження ЄСВ становлять менше половини усіх надходжень до бюджету Пенсійного фонду.

Історичний огляд засвідчує, що пенсійна політика в Україні формується скоріше під впливом сьогоденних кон'юнктурних міркувань, а не довгострокових стратегій. Як наслідок, заходи реформування здійснюються безсистемно і не гарантують адекватного ефекту ні щодо фінансової стійкості пенсійної системи, ні щодо її справедливості.

## 1.2. Джерела фінансування та потоки виплат

Пенсійна система України залишається складною та непрозорою, як з погляду юридичного регулювання, так і з погляду організації фінансових потоків. Незважаючи на певні кроки щодо розмежування пенсійних програм за джерелами фінансування, в міжбюджетних відносинах Пенсійного фонду та державного бюджету чимало плутанини та неоднозначності.

Існують понад два десятки законодавчих актів, які містять чинні пенсійні норми та передбачають різні джерела фінансування:

- Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (2003 р.)

- Закон України «Про пенсійне забезпечення» (1991 р.) – в частині щодо пенсій за віком на пільгових умовах та пенсій за вислугу років, а також раніше призначених соціальних пенсій;

- Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» (1991 р.);

- Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (1992 р.);

- 12 законів і 1 постанова Верховної Ради України, що стосуються так званих спецпенсій для державних службовців, службовців місцевого самоврядування, народних депутатів та їхніх помічників, наукових і науково-педагогічних працівників, журналістів, суддів, прокурорів тощо;

- 9 законів, які встановлюють державні додаткові надбавки/підвищення до пенсій для ветеранів і дітей війни, шахтарів, донорів, мешканців гірських населених пунктів, за особливі заслуги тощо;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. №265 «Деякі питання пенсійного забезпечення громадян»

Основним «пенсійним» актом вважається Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», який окреслює загальну модель пенсійної системи та встановлює умови призначення й механізми індексації/перерахунку страхових пенсій у

солідарній системі (за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника). Джерелом фінансування цих пенсій Закон визначає передусім надходження від ЄСВ, а також, у передбачених випадках, кошти державного бюджету. Стаття 113 Закону конкретизує лише два випадки, коли дефіцит коштів Пенсійного фонду має покриватися за рахунок коштів державного бюджету, – якщо дефіцит у солідарній системі виник у зв'язку із: 1) забезпеченням виплати пенсій в розмірі, не нижчому за мінімальний, та 2) спрямуванням частини страхових внесків до другого рівня (другий рівень не запроваджено, тож ця обставина виключена). На практиці кошти державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійного фонду виділяють, не вдаючись до аналізу причин його виникнення. Це й логічно, оскільки «провина» Пенсійного фонду в існуванні дефіциту мінімальна: він майже не впливає ні на встановлення розміру ЄСВ (це вирішують парламент та уряд), ні на фактичні надходження ЄСВ (адмініструванням збору ЄСВ займається Державна фіскальна служба), ні на розмір пенсійних виплат (все вирішують парламент та уряд).

Однак процес фінансування дефіциту бюджету Пенсійного фонду не здійснюється в автоматичному режимі, і запланованих коштів часто не вистачає. З 2007 р. набула поширення практика залучення казначейських безвідсоткових позик на покриття тимчасових касових розривів. Упродовж 2009–2015 рр. суми таких позик сягали щороку 37–45 млрд грн, що становить близько 20% річного обсягу видатків на виплату пенсій. Умови позики передбачають її

погашення в рамках бюджетного року, але у 2009, 2011, 2012 рр. значна частина позичених коштів так і не була повернута. На 1 січня 2017 р. загальна сума неповернутих позик становила 48 млрд грн; Пенсійний фонд є найбільшим боржником Державного казначейства<sup>4</sup>. По суті, казначейські позики на покриття «тимчасових» касових розривів стали способом маскуванню дефіциту Пенсійного фонду та його додаткового дотування не лише за рахунок прямих асигнувань державного бюджету, а й за рахунок місцевих бюджетів, кошти яких казначейство відволікає на позику. Наразі невідомо, як вирішуватиметься проблема неповернутих позик. Казначейство пропонує реструктуризацію на кілька років з визначенням реальних джерел погашення. Пропозиції повного чи часткового списання висловлювалися неодноразово, але не знаходили підтримки в уряді. Не виключений варіант, що за певних обставин заборгованість минулих років може обернутися примусовим вилученням власних коштів Пенсійного фонду. Подібний прецедент вже мав місце наприкінці 2016 р., коли довелося повернути державному бюджету 2,4 млрд грн, хоча того року Пенсійний фонд уперше за останні 10 років взагалі не звертався за позиками.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» встановлює також джерела та порядок фінансування ранніх пенсій у достроковий період (до досягнення їх отримувачами загальноновстановленого пенсійного віку).

4. Звіт Державної казначейської служби України за 2016 рік (pdf) <http://www.treasury.gov.ua/main/file/link/352362/file/Zvit2016.pdf>



Ці умови істотно різняться залежно від виду пенсії. Дострокові пенсії працівникам на підземних і відкритих гірничих роботах, багатодітним матерям/батькам, учасникам бойових дій, деяким іншим категоріям фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Для працівників із шкідливими та важкими умовами праці (Списки №1 та №2) застосовується компенсаційний механізм: Пенсійний фонд призначає й виплачує дострокові пенсії, виставляючи рахунок підприємствам-роботодавцям з вимогою відшкодувати фактичні витрати на виплату цих пенсій. Головною проблемою компенсаційного механізму є численні випадки ліквідації підприємств без правонаступництва та неспроможність роботодавців профінансувати виплату дострокових пенсій своїм колишнім працівникам. До жовтневих змін 2017 р., фінансування дострокових пенсій у випадку відсутності чи неспроможності роботодавця «за замовченням» покладалося на власні кошти солідарної системи. На 1 січня 2017 р. сума заборгованості підприємств з відшкодування пільгових пенсій становила 9,7 млрд грн<sup>5</sup>. У значній частині це безнадійна заборгованість, яку рано чи пізно доведеться списати.

Фінансування спецпенсій (а також військових пенсій) побудоване за принципом пропорційності і передбачає паралельний розрахунок розмірів пенсії за двома законами: «загальним» та «спеціальним». Частина, що не перевищує розміру пенсії, обчисленого відповідно

до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», виплачується за рахунок власних коштів Пенсійного фонду. Якщо розмір пенсії за спеціальним законом перевищує «загальну» частину, ця вища частина пенсії фінансується за рахунок коштів державного бюджету. Упродовж 2011–2015 рр. з метою зменшення нерівності між пенсіонерами запроваджено низку обмежувачих заходів щодо спецпенсій:

- знижено гарантований коефіцієнт заміщення з 80–90% до 60% заробітку;
- збільшено період урахування заробітку з 2 до 5 років;
- скасовано особливий порядок індексації – загальні умови замість 100%-ї індексації на зростання заробітної плати на відповідній посаді;
- обмежено виплату спецпенсій працюючим пенсіонерам;
- з травня 2015 р. припинено призначення нових спецпенсій за більшістю законів.

У зв'язку з цим кількість отримувачів спецпенсій та їх відрив від розміру «звичайних» пенсій почали скорочуватися. Виняток становлять умови пенсійного забезпечення суддів, стосовно яких Конституційний Суд України скасовує усі обмеження.

Крім вищої частини спецпенсій, державний бюджет фінансує додаткові надбавки/підвищення до пенсій для ветеранів війни, дітей війни, шахтарів, донорів, мешканців гірських населених пунктів

5. Фінансові та статистичні показники Пенсійного фонду у 2016 році / Звіт Пенсійного фонду України про виконання бюджету за 2016 рік <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=277122>

тощо. Ці державні бонуси призначаються за формально-категоріальними ознаками незалежно від того, за яким законом та в якому розмірі призначено пенсію, і включаються в загальний розмір пенсії понад усі інші нарахування. У 2014 р. в рамках заходів жорсткої економії деякі надбавки було зафіксовано у номінальному розмірі станом на грудень 2013 р., і за теперішнього рівня цін мають скоріше символічний характер. Наприклад, додаткова пенсія чорнобильцям 4-ї категорії становить 56,94 грн, підвищення до пенсій дітям війни – 66,43 грн<sup>6</sup>. Ефективність таких надбавок дуже сумнівна, але через велику чисельність отримувачів (на 1 січня 2017 р. чорнобильців 4-ї категорії налічувалося 0,4 млн осіб, дітей війни – 2,9 млн осіб)<sup>7</sup>, видатки на них сягають мільярдних сум. Нечіткі юридичні процедури щодо внесення обмежувальних змін у законодавство про спецпенсії та державні пенсійні надбавки/підвищення створюють постійне підґрунтя для судових позовів, що зазвичай завершуються не на користь держави. Уже склалася ціла юридична приватна інфраструктура, яка спеціалізується і заробляє на подібних судових позовах, включаючи подання скарг до Європейського суду з прав людини.

Постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. №265 «Деякі питання пенсійного забезпечення громадян» встановлює щомісячну державну адресну допомогу, яка фінансується за

рахунок коштів державного бюджету і фактично надає державні гарантії щодо мінімального розміру виплати. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (стаття 28) визначає тільки мінімальну пенсію за віком і гарантує її розмір на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, тільки за наявності страхового стажу 30 років для жінок і 35 років для чоловіків (20/25 років для тих, хто вийшов на пенсію до жовтня 2011 р.). Постанова №265 поширила цю гарантію на всі види пенсій незалежно від тривалості стажу і навіть на державну соціальну допомогу особам, які не набули права на страхову пенсію. Відмінність полягає у тому, що при визначенні розміру щомісячної державної адресної допомоги враховуються усі додаткові надбавки/підвищення, крім пенсій за особливі заслуги, призначені особі, тоді як стаття 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачає їх нарахування понад гарантований розмір. У 2014 р. розмір мінімальної гарантованої виплати за Постановою №265 був заморожений на рівні грудня 2013 р. (949 грн), гарантія прожиткового мінімуму залишилася тільки для людей з інвалідністю. Хоча щомісячна державна адресна допомога надається підзаконним нормативним актом, серед державних пенсійних програм вона посідає одне з перших місць як за кількістю отримувачів, так і за обсягами видатків.

Ще одна пенсійна програма, яка фінансується коштом державного бюджету, – сплата внесків за певні категорії застрахованих осіб. Ці категорії визначені

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 р. №112 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань пенсійного забезпечення» <http://zakon.rada.gov.ua/go/112-2014-%D0%BF>

7. Соціальний захист населення України: Статистичний збірник. – Київ, Держстат України, 2017. – С. 27–29

Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (стаття 20), до них належать військовослужбовці строкової служби, особи, які доглядають за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а також особи, які доглядають за дитиною з інвалідністю, або за людиною з інвалідністю 1-ї групи, або за особою пенсійного віку, які за медичним висновком потребують постійного стороннього догляду. Внески сплачуються у мінімальному розмірі, і дохід застрахованої особи за цей час зараховується на рівні мінімальної заробітної плати. Нюанс цієї державної

програми полягає у тому, що в надходженнях до бюджету Пенсійного фонду її кошти включаються до загального трансферту державного бюджету поряд з фінансуванням дефіциту та державних надбавок/підвищень, але оскільки це внески, у витратній частині вони відображаються у видатках як власні кошти Пенсійного фонду.

Загальну схему формування та розподілу фінансових потоків у бюджеті Пенсійного фонду проілюстровано у табл. 1 на прикладі 2015 та 2016 рр. Різке зниження ставки ЄСВ зумовило

Таблиця 1. Основні потоки надходжень та видатків у бюджеті Пенсійного фонду України у 2015 та 2016 рр., млрд грн

Потоки	2015	2016
<b>НАДХОДЖЕННЯ – РАЗОМ</b>	<b>264,8</b>	<b>255,8</b>
<b>Власні надходження – разом</b>	<b>169,9</b>	<b>111,7</b>
ЄСВ роботодавців та самозайнятих	165,4	107,1
Кошти підприємств на дострокові пенсії	4,1	4,2
<b>Кошти державного бюджету – разом</b>	<b>94,8</b>	<b>142,6</b>
ЄСВ за певні категорії застрахованих	7,4	6,4
На державні пенсійні програми	55,6	51,3
На покриття дефіциту солідарної системи	31,8	84,9
<b>Казначейські позики на покриття касових розривів</b>	<b>38,5</b>	<b>0</b>
погашено до кінця року	38,5	2,3
<b>ВИДАТКИ – РАЗОМ</b>	<b>265,7</b>	<b>253,4</b>
Виплата пенсій, призначених за Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»	199,3	190,6
Виплата частини спецпенсій в рамках Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»	8,7	8,6
Виплати за державними пенсійними програмами	54,8	51,3
Адміністративні видатки Пенсійного фонду	2,4	2,4

Джерело: Звіти Пенсійного фонду України про виконання бюджету за відповідні роки, посилання на офіційний сайт Пенсійного фонду України:

- 2015 рік [http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art\\_id=257716&cat\\_id=94750](http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=257716&cat_id=94750)

- 2016 рік [http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art\\_id=277159&cat\\_id=94750](http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=277159&cat_id=94750)

кардинальний перерозподіл джерел фінансування пенсійних видатків. Якщо у 2015 р. надходження ЄСВ забезпечили 62% бюджету Пенсійного фонду, то у 2016 р. – лише 42%. Дефіцит власних коштів збільшився з 31,8 до 84,9 млрд грн і сягнув третини загальної суми пенсійних видатків. Основним джерелом наповнення бюджету Пенсійного фонду стали кошти державного бюджету – 56% усіх видатків, тоді як виплати за суто державними пенсійними програмами потребували лише 20% загальної суми видатків.

Переважна більшість пенсійних програм фактично здійснюється шляхом змішаного фінансування. «Автономія» у структурі надходжень та видатків зберігається лише за пенсійними програмами, які передбачають виплату вищих розмірів спецпенсій та державних додаткових надбавок/підвищень. Але й тут не все так просто. Хоча на рівні закону визначено, що вони фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, існує юридична зачіпка, яка уможливорює перекладення частини цього тягаря на страхову систему. Згадувана вже стаття 113 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачає, що у разі недостатності виділених з державного бюджету коштів за державними пенсійними програмами, пенсії для відповідних категорій громадян виплачуються у повному обсязі за рахунок власних надходжень Пенсійного фонду.

Змішане фінансування пенсійних видатків не є чимось неприйнятним – зрештою і страхові кошти, і кошти держбюджету

належать до сфери публічних фінансів. Але якщо відомчі інтереси беруть гору і розгортається боротьба за економію «власних» коштів, заручниками юридично-фінансової плутанини стають пенсіонери.

### 1.3. Основні індикатори

Пенсіонери становлять близько 30% населення України, і рівень пенсій великою мірою визначає загальний рівень добробуту. Номінальний розмір пенсій постійно зростає, але переважна частина цього зростання поглинається інфляцією (табл. 2). У січні 2017 р. середній розмір пенсії становив 1828 грн, що порівняно з 2000 р. номінально у 26,5 раза більше, але з коригуванням на інфляцію реальне зростання ледве сягає 3 разів. У перерахунку за офіційним курсом Національного банку України, розмір пенсії у січні 2017 р. становив 63 євро.

Співвідношення середнього розміру пенсії з прожитковим мінімумом для осіб, які втратили працездатність, характеризує рівень забезпечення державних гарантій, адже з 2005 р. цей прожитковий мінімум визначає розмір мінімальної пенсії за віком. З 2008 р., коли гарантію мінімальної виплати було поширено на всі види пенсій, а до пенсійної формули додано множник 1,35% для кожного року стажу, середній розмір пенсії стабільно перевищує прожитковий мінімум у 1,5–1,7 раза. Однак після замороження прожиткового мінімуму впродовж 2014–2015 рр. це співвідношення не можна вважати об'єктивною характеристикою, оскільки сам

Таблиця 2. Чисельність пенсіонерів, середня місячна пенсія та її співвідношення з прожитковим мінімумом для осіб, які втратили працездатність, та середньою заробітною платою (дані за січень)

Роки	Чисельність пенсіонерів, тис. осіб	Середній розмір пенсії			Довідково		
		грн / місяць	у % до прожиткового мінімуму	у % до середньої заробітної плати	прожитковий мінімум, грн.	середня заробітна плата, грн.	інфляція, у % до січня попереднього року
2000	14 529,8	69	32	38	217	181	22,9
2001	14 446,6	84	34	33	249	253	22,1
2002	14 423,1	123	46	38	268	321	5,6
2003	14 375,9	137	51	34	268	401	-0,1
2004	14 347,6	182	64	36	285	500	8,1
2005	14 065,1	316	95	49	332	641	12,6
2006	14 050,0	407	116	47	350	865	9,8
2007	13 936,8	478	126	43	380	1 112	10,9
2008	13 819,0	776	165	51	470	1 521	19,4
2009	13 749,8	934	188	56	498	1 665	22,3
2010	13 721,1	1 033	149	54	695	1 916	11,1
2011	13 738,0	1 152	154	50	750	2 297	8,2
2012	13 820,5	1 253	152	46	822	2 722	3,7
2013	13 639,7	1 471	165	49	894	3 000	-0,2
2014	13 533,3	1 526	161	48	949	3 167	0,5
2015	12 147,2	1 582	167	46	949	3 455	28,5
2016	12 296,5	1 700	158	39	1 074	4 362	40,3
2017	11 956,2	1 828	147	30	1 247	6 008	12,6

Джерело: Складено та розраховано за даними офіційного веб-сайту Держстату України <http://www.ukrstat.gov.ua>

Примітка: Тут і далі дані за 2015–2017 рр. – без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції

прожитковий мінімум втратив адекватність. У січні 2017 р. законодавчо встановлений прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, становив 1247 грн, але з урахуванням фактичного рівня цін його вартість була майже вдвічі вищою – 2318 грн<sup>8</sup>. Якщо орієнтуватися

на цю реальну величину, середня пенсія становить лише 79% прожиткового мінімуму. Наразі законодавчо встановлений прожитковий мінімум перетворився на формальну, фіктивну величину, яка застосовується скоріше для гальмування, а не для індексації розмірів пенсій.

8. Інформація щодо фактичного розміру прожиткового мінімуму за січень 2017 року / Офіційний веб-сайт Міністерства соціальної політики України <http://www.msp.gov.ua/news/12539.html>

Співвідношення середніх розмірів пенсії і заробітної плати (так званий коефіцієнт

Таблиця 3. Структура загальних доходів домогосподарств України, %

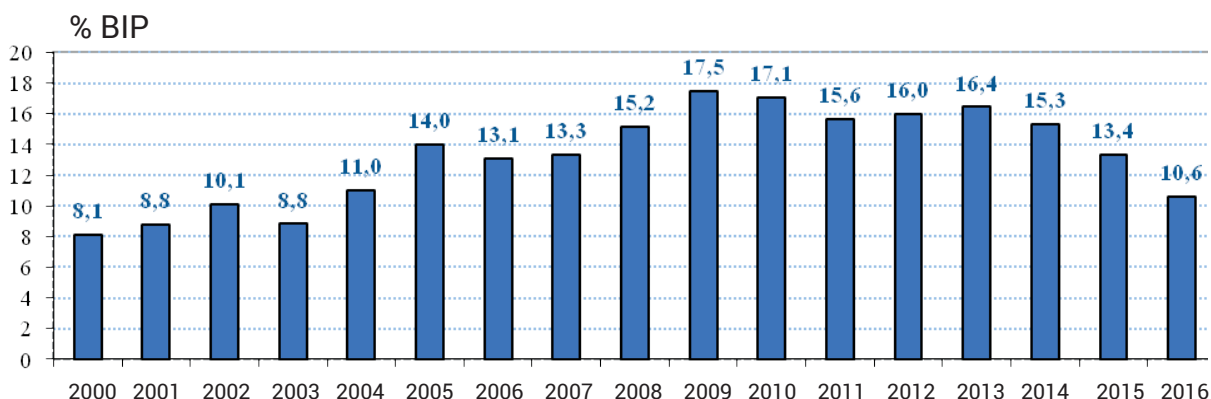
<b>Види доходів</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Загальні доходи – разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Заробітна плата	49,2	50,9	52,3	52,2	49,9	48,2	47,7
Підприємницький дохід	6,3	4,8	4,2	4,2	5,3	5,6	5,2
Пенсії	23,4	23,0	24,1	24,1	23,4	21,8	19,9
Допомоги, пільги, субсидії, надані готівкою	2,5	2,7	3,1	3,3	3,4	3,4	3,3
Доходи від власності	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0	1,1	1,5
Грошова допомога від інших домогосподарств	4,8	5,1	4,4	4,4	4,6	5,6	5,3
Доходи від продажу продукції особистого селянського господарства	3,5	3,3	2,9	2,9	3,3	3,5	3,1
Вартість спожитої продукції, виробленої в особистому селянському господарстві	4,9	4,7	3,7	4,1	4,7	5,2	5,0
Безготівкові пільги та субсидії на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	1,3	4,8
Інші доходи	3,9	4,3	4,2	3,5	4,0	4,3	4,2

Джерело: Дані статистичних збірників «Витрати і ресурси домогосподарств України» за відповідні роки, офіційний веб-сайт Держстату України. [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2017/zb/07/zb\\_vrdu2016xl.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2017/zb/07/zb_vrdu2016xl.zip)

заміщення) характеризує пенсійний дохід відносно сучасного рівня доходів працюючих. Упродовж 2005–2014 рр. коефіцієнт заміщення становив близько 50%. Але надто скупа індексація пенсій упродовж 2014–2016 рр. призвела до рекордного падіння цього ключового співвідношення – лише 30% у січні 2017 р.; це дуже мало навіть порівняно з показниками початку 2000-х.

Знецінення пенсій істотно позначилося на їх ролі у формуванні доходів домогосподарств. Традиційно пенсії посідають друге за вагомістю місце (після зарплати) у структурі доходів домогосподарств України. У 2009–2013 рр. їх частка становила 23–24% загальних доходів домогосподарств, але останніми роками знизилася до менше 20% (табл. 3). Роль пенсій, як і зарплат, зменшилася

Рис. 1. Видатки Пенсійного фонду України у % до ВВП



Джерело: Складено та розраховано за даними щорічників Міністерства праці та соціальної політики України і Пенсійного фонду України «Загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальний захист та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах» та звітів Пенсійного фонду України за відповідні роки.

внаслідок поширення безготівкових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива. Питома вага цих субсидій у структурі загальних доходів зростає до 4,8% у 2016 р. (у 2010–2014 рр. – близько 0,5%), що пов'язано із чотирикратним зростанням цін на цей вид послуг. Наразі понад 40% домогосподарств України є отримувачами безготівкових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива, і щонайменше половину з них становлять домогосподарства пенсіонерів<sup>9</sup>.

Гальмування індексації пенсій призвело до швидкого зменшення пенсійних видатків по відношенню до ВВП. Якщо у 2008–2013 рр. видатки Пенсійного фонду сягали 16–17% ВВП, то у 2015 р. вони зменшилися до 13,4% ВВП, а у 2016 р. – до 10,6% (рис. 1). Зміна ключових співвідношень,

що характеризують розподіл і перерозподіл доходів, свідчить про те, що тягар кризи значною мірою був перекладений на пенсіонерів. Враховуючи, що за 2014–2015 рр. спад реального ВВП сягнув 15%, реальної зарплати – 25%, масштаби падіння реальних доходів пенсіонерів виглядають просто катастрофічними. Реальний розмір пенсії продовжував знижуватися навіть у 2016 р. (коли практично усі макроекономічні показники вже повернулися до зростання), і загалом за три роки знизився на понад 40%<sup>10</sup>.

Загалом ситуація виглядає так, ніби пенсійна система України повернулася до стану початку 2000-х, тобто до впровадження численних реформувальних параметрів. Це підриває довіру до пенсійної політики і значно ускладнює проведення подальших реформ, оскільки переконати населення у необхідності змін стає дедалі важче.

9. Оцінка за даними експрес-випуску Держстату України від 20.09.2017 № 361/0/05.5вн-17 «Про надання населенню субсидій у серпні 2017 року», офіційний веб-сайт Держстату України <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/09/174pdf.zip>

10. Розраховано за: Соціальний захист населення України : Статистичний збірник. – Київ, Держстат України, 2017. – С. 54

## 2. НОВІТНЯ ПЕНСІЙНА ПОЛІТИКА

### 2.1. Найбільші проблеми та ризики

У середині квітня 2016 р. в Україні відбулася зміна уряду, і вже за кілька місяців були анонсовані перші зміни у пенсійній політиці<sup>11</sup>. Акценти зроблено на здійсненні перерахунку пенсій з використанням більш актуальних показників зарплатної бази (так зване осучаснення) та посилення вимог до страхового стажу. Осучаснення пенсій має компенсувати втрати пенсіонерів від тривалого замороження індексації пенсій та усунути розрив між новими й раніше призначеними пенсіями. Посилення вимог до страхового стажу має сприяти посиленню зв'язку між страховою участю та розміром пенсії, а також стимулювати легалізацію зайнятості та доходів. Ці два напрями стали основою для розроблення урядового проекту пенсійної реформи.

Безсумнівно, обидва проголошені напрями є надзвичайно актуальними й об'єктивно необхідними для вирішення наявних проблем. Однак подальша конкретизація пропонованих заходів та механізмів їх реалізації виявили низку прогалин, що можуть негативно вплинути на результати. Серед найбільших помилок та ризиків нового етапу пенсійної реформи слід зазначити такі.

**Незбалансована інформаційна кампанія.** З усіх заходів реформи найбільше

висвітлювався намір провести осучаснення пенсій. На думку полісімейкерів, це мало надати реформі привабливості в очах населення та сприяти її просуванню в парламенті. Гіперболізація ролі осучаснення дійшла до того, що реформаторський законопроект, а потім і прийнятий закон, отримали назву «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», хоча переважна більшість заходів передбачає скоріше протилежне. Загалом інформаційна кампанія більше нагадувала рекламу та політичний піар, на шкоду роз'яснювально-виховній функції. Однобічне подання інформації формує невинуваті очікування, що зрештою можуть обернутися черговим розчаруванням та ще більшою недовірою.

**Звужене трактування причин несправедливої диференціації пенсій.**

Головною причиною необґрунтованих розривів у розмірах пенсій було оголошено різницю в показниках зарплатної бази, яка застосовується для нарахування пенсій у різні роки. У поточному 2017 р. пенсії призначаються з бази 3764,4 грн, це середній по країні заробіток, з якого сплачені внески у попередні три роки – 2014, 2015, 2016. Переважна більшість пенсіонерів (загальної чисельності) мають зарплатну базу 1197,91 грн – у 2012 р. проводилося останнє осучаснення, тоді для всіх, хто вийшов на пенсію до 2008 р., пенсії були перераховані на середній заробіток, з якого сплачені внески у 2007 р. За однакових індивідуальних показників стажу й заробітку трикратна різниця в базі нарахування обумовлює істотно вищий результат пенсійної формули в нових пенсіонерів. Це позиціонувалося

11. Цей параграф підготовлено з використанням матеріалів офіційних сайтів Міністерства соціальної політики України <http://www.msp.gov.ua/timeline/?t=10&from=&till=&g=146#tagpanel> та Урядового порталу <http://pensii2017.info/> [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246521703&cat\\_id=244274121](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246521703&cat_id=244274121)



як найбільша несправедливість існуючої системи. Щоб її усунути, пропонувалося провести перерахунок усіх наявних пенсій на зарплатній базі 3764,4 грн; надалі щороку індексувати ці 3764,4 грн відповідно до темпів інфляції та певного відсотку приросту зарплат і використовувати цю індексовану базу як для осучаснення призначених пенсій, так і для нарахування нових пенсій. Тоді у людей з різними датами виходу на пенсію, але з однаковими індивідуальними показниками стажу й заробітку, завжди буде однаковий розмір пенсій.

Буквальне трактування рівності умов має мало спільного із справедливою диференціацією, і надто прямолінійний підхід скоріше зробить усіх однаково бідними. Існують принаймні два аргументи, чому порівняно з поточним рівнем зарплат розмір нових пенсій об'єктивно має бути вищим, ніж раніше призначених. По-перше, у момент переходу від зайнятості до пенсії компенсаційна функція пенсії має бути максимізована, щоб запобігти різкому падінню звичного рівня життя. По-друге, у міру старіння змінюється структура споживчих потреб: що старіший вік, то більша потреба в медичних та соціальних послугах, придбати які за грошову пенсію неможливо. Тобто для «старих» пенсіонерів держава/суспільство мають налагодити інфраструктуру підтримки, тоді як новим достатньо платити пенсії адекватного розміру.

Крім того, в українських реаліях роль зарплатної бази у формуванні загального розміру пенсії не така й велика. Зарплатна база є складовою пенсійної формули і визначає грошову оцінку

основного розміру пенсії. Але в загальному розмірі пенсії цей вплив істотно зменшується завдяки гарантуванню мінімальної виплати на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум, для осіб, які втратили працездатність, та наявності різноманітних надбавок/підвищень, які нараховуються понад мінімальний розмір пенсії, – у «старих» пенсіонерів таких надбавок значно більше в силу історичних причин. На 1 січня 2017 р. середній загальний розмір пенсії у чоловіків становив 2174 грн, а у чоловіків, яким пенсії призначені у 2016 р., – 2193 грн; у жінок загалом – 1624 грн, у жінок, яким пенсії призначені у 2016 р., – 1722 грн<sup>12</sup>. Тобто істотного відриву нових пенсій не спостерігалось: їхній розмір перевищував загальний середній у чоловіків лише на 19 грн (менше ніж на 1%), у жінок – на 98 грн (на 6%).

Проблема відставання «старих» пенсій існує завжди, і ступінь її гостроти залежить від адекватності індексації призначених пенсій. Останні кілька років індексація пенсій гальмувалася, і саме це стало першопричиною їх знецінення та зрівнялівки на рівні, близькому до прожиткового мінімуму. Якщо намагатися регулювати диференціацію шляхом зниження нових пенсій, це призведе до ще більшої зрівнялівки і зовсім не гарантуватиме адекватної індексації раніше призначених пенсій.

**Надання переваги ефектності, а не ефективності.** Щоб провести осучаснення максимально ефектно, задовго

12. Соціальний захист населення України: Статистичний збірник. – Київ, Держстат України, 2017. – С. 26

до подання законопроекту уряд оголосив, що в жовтні 2017 р. буде проведено перерахунок усіх призначених пенсій з використанням зарплатної бази поточного року – 3764,4 грн. Але щоб вклатися в обмежений бюджет, одночасно з оновленням зарплатної бази у пенсійній формулі зменшили оцінку одного року стажу з 1,35% до 1%. Математично, еквівалентний результат можна було отримати, якби осучаснення проводилося із збереженням оцінки 1,35% за показником зарплатної бази 2014 р. (2700,98 грн) – результати перерахунку призначених пенсій були б приблизно тими самими, а для майбутніх пенсій вдалося б уникнути зниження основного розміру на 26% ( $1/1,35 = 74\%$ ). Таким чином, нинішній політичний піар довкола «свіжої» зарплатної бази перерахунку надалі обернеться для пенсіонерів зменшенням страхових відшкодувань.

Підвищення пенсій можна було розпочати раніше (з другої половини 2016 р. або з початку 2017 р.) і здійснювати поступово, спокійнішими темпами, але й з меншими ризиками. Як показує досвід масштабних перерахунків 2008 р., одноразове вкидання великої суми грошей на пенсійні виплати провокує зростання споживчих цін і довгу перерву в подальшій індексації, внаслідок чого ці кошти втрачають свою реальну вартість швидше, ніж зазвичай.

**Табу на підвищення пенсійного віку.** Ще до визначення основних напрямів реформи, вищі державні особи поспішили запевнити, що підвищення пенсійного віку не буде. Лозунг про непідвищення пенсійного віку як важливе досягнення

даного етапу реформування став одним з головних меседжів усієї інформаційної кампанії. На думку полісімейкерів, це мало заспокоїти населення, але насправді вони заганяють себе у глухий кут, поширюючи переконання, що підвищення пенсійного віку – це найстрашніше, що може бути. По-перше, такі гасла дискредитують реформи останнього десятиліття: з 2011 р. підвищується пенсійний вік для жінок, з 2015 р. обмежується ранній вихід на пенсію. Ці заходи зараз відіграють важливу роль для підтримки балансу чисельності платників внесків і пенсіонерів, заперечувати їхню доцільність і ефективність можуть хіба що зовсім заангажовані політики. По-друге, Україні доведеться ухвалювати рішення про подальше підвищення пенсійного віку, причому найближчим часом. У 2021 р. пенсійний вік жінок і чоловіків зрівняється і становитиме 60 років – це неприйнятно мало як з огляду на демографічні перспективи України (докладніше про це далі), так і на рівень показників у країнах Європи. Серед країн Європейського Союзу практично усі піднімають пенсійний вік, орієнтуючись уже на позначку принаймні 63–65 років. За останні 10 років тільки Люксембург і Швеція не прийняли законодавчих рішень про подальше підвищення пенсійного віку, а Польща скасувала таке рішення<sup>13</sup>. Приклад останньої лише підтверджує, що відмова від підвищення пенсійного віку має спекулятивне політичне підґрунтя. Сьогоднішній жалюгідний стан пенсійної системи України є яскравим свідченням,

13. Employment and Social Developments in Europe 2017 / European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Directorate A. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. – P. 124

що екстенсивне поширення пенсійних прав на велику кількість нестарих людей – прямий шлях до зниження рівня доходів людей дійсно похилого віку.

**Вигадання «пенсійного велосипеда».** Табу на підвищення пенсійного віку змусило полісімейкерів вишукувати інші способи обмеження потоку нових пенсіонерів. Ставку було зроблено на посилення вимог до страхового стажу при визначенні права на мінімальну пенсію та віку, який дає право на призначення пенсії. З 1 січня 2018 р. для нових пенсіонерів з неповним страховим стажем (менше 30 років для жінок, 35 років для чоловіків) гарантія мінімального розміру

пенсії пропорційно до прожиткового мінімуму надаватиметься тільки після досягнення 65 років. До досягнення цього віку розмір їхньої пенсії дорівнюватиме результату пенсійної формули, тобто основному розміру пенсії без будь-яких дотацій.

Прив'язка віку призначення пенсії до тривалості набутого стажу (так званий коридор пенсійного віку) передбачає встановлення кількох вікових порогів за критеріями стажу. Після довгих дискусій, зупинилися на варіанті 60/63/65 років з поступовим підвищенням критеріїв стажу на 10 років за наведеною схемою (табл. 4).

Таблиця 4. Схема підвищення критеріїв страхового стажу для призначення пенсії за віком

Календарний рік	Необхідний стаж для призначення пенсії після досягнення зазначеного віку		
	після 60 років	після 63 років	після 65 років
<b>2018</b>	не менше 25 років	від 15 до 25 років	х
<b>2019</b>	не менше 26 років	від 16 до 26 років	від 15 до 16 років
<b>2020</b>	не менше 27 років	від 17 до 27 років	від 15 до 17 років
<b>2021</b>	не менше 28 років	від 18 до 28 років	від 15 до 18 років
<b>2022</b>	не менше 29 років	від 19 до 29 років	від 15 до 19 років
<b>2023</b>	не менше 30 років	від 20 до 30 років	від 15 до 20 років
<b>2024</b>	не менше 31 років	від 21 до 31 років	від 15 до 21 років
<b>2025</b>	не менше 32 років	від 22 до 32 років	від 15 до 22 років
<b>2026</b>	не менше 33 років	від 23 до 33 років	від 15 до 23 років
<b>2027</b>	не менше 34 років	від 24 до 34 років	від 15 до 24 років
<b>2028 і далі</b>	не менше 35 років	від 25 до 35 років	від 15 до 25 років

Нині, щоб отримати пенсію за віком, потрібно досягнути пенсійного віку (для жінок – за графіком підвищення віку, для чоловіків – 60 років) й мати страховий стаж не менше 15 років. У 2018 р., щоб отримати пенсію жінкам у 58,5 років, а чоловікам у 60 років, стаж має становити не менше 25 років. Якщо людина має стаж від 15 до 24 років, вона зможе отримати пенсію за віком, коли їй виповниться 63 роки або вона напрацює стаж 25 років (залежно від того, що станеться раніше). Починаючи з 2028 р., право на призначення пенсії за віком у 60 років матимуть особи зі стажем не менше 35 років, у 63 роки – зі стажем від 25 до 34 років, у 65 років – зі стажем від 15 до 24 років включно.

При цьому уряд наполягає, що пенсійний вік залишається незмінним (для жінок – за графіком підвищення віку, для чоловіків – 60 років), і людина може сама обирати, в якому віці вона зможе вийти на пенсію. Можливість вибору в цьому випадку досить сумнівна. Люди зрілого віку вже не матимуть змоги істотно змінити свою трудову кар'єру. Молоді люди, з огляду на зростання тривалості навчання, просто не встигатимуть заробити 35 років стажу до досягнення 60-річного віку.

Результативність цих нових заходів навряд чи буде високою. Обмеження права на мінімальну пенсію пропорційно прожитковому мінімуму не стимулюватиме відкладення виходу на пенсію, оскільки існує можливість доповнити свій пенсійний дохід заробітком, тим більше, що ця урядова реформа передбачає зняття обмежень на виплату пенсій працюючим

пенсіонерам. Крім того, для усіх, чий розмір пенсії є нижчим за прожитковий мінімум, або кому відмовлено у призначенні пенсії (включаючи тих, хто «застряг» у коридорі пенсійного віку), існує можливість звернутися до органів соціального захисту за допомогою по малозабезпеченості. У разі підтвердження відсутності або недостатності доходу для осіб пенсійного віку розмір такої допомоги має забезпечувати дохід у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Оскільки офіційно пенсійний вік залишається 60 років, по досягненні цього віку будь-яка особа може претендувати на допомогу по малозабезпеченості в розмірі, тотожному мінімальній пенсії за віком. З урахуванням недосконалості процедури перевірки доходів, яка має переважно формальний характер, довести право на допомогу не так вже й складно. Водночас існує ризик, що саме найбільш нужденні верстви не скористаються цією допомогою через необізнаність, недовіру або з інших причин. У підсумку обмеження мінімальних гарантій та коридор пенсійного віку можуть зменшити кількість пенсіонерів та/або видатки на страхові пенсії, але ціною збільшення кількості одержувачів і зростання видатків на допомогу по малозабезпеченості та інші державні соціальні програми на фоні загального зростання ризиків бідності для людей пенсійного віку.

### **Концептуальна невизначеність напрямку реформування солідарної системи.**

З одного боку, постійно проголошується курс на посилення страхових принципів, з іншого – пропонувані заходи зменшують потоки страхових відшкодувань і збільшують роль державного бюджету

у фінансуванні пенсій. До страхових принципів полісімейкери апелюють, коли намагаються обґрунтувати підвищення вимог до страхового стажу, зокрема прив'язку віку призначення пенсії до тривалості стажу. На їхню думку, це має спонукати населення переходити з неформальної зайнятості до офіційного працевлаштування, завдяки чому зростуть надходження ЄСВ і Пенсійний фонд стане бездефіцитним. Масштаби поширення неформальної зайнятості в Україні дійсно вражають. За даними обстеження робочої сили, у I півріччі 2017 р. із 16,2 млн зайнятого населення майже 4 млн (22,7%) мали неформальну зайнятість. Серед молоді віком 15–24 років рівень залучення до неформальної зайнятості сягає 34,7%, у віці 25–29 років – 23,8%, серед населення віком 30–59 років – близько 21%<sup>14</sup>. Однак неформальна зайнятість далеко не завжди є вільним вибором людини, часто це пов'язано з відсутністю вибору та загалом низькою якістю робочих місць, особливо коли йдеться про зайнятість у сільській місцевості і в малих містах. Великою мірою відповідальність за поширення неформальної зайнятості лежить на державі, яка фактично самоусунулася від контролю за дотриманням трудового законодавства.

Одночасно з проголошенням посилення страхових принципів як засобу боротьби з тінізацією зайнятості та доходів проектувальники реформи запропонували низку заходів, відверто спрямованих на

зменшення страхових відшкодувань. На початкових стадіях пропонувалося навіть вилучити із страхового покриття виплату пенсій по інвалідності та у зв'язку із втратою годувальника, переклавши їх фінансування на державний бюджет. Тривалий час представники Мінсоцполітики наполягали на необхідності застосування «загальної» зарплатної бази (на рівні індексованих 3764,4 грн) для нарахування нових пенсій. Зрештою у проекті реформи залишилися дві норми цього напрямку:

- з пенсійної формули вилучається оцінка одного року стажу в розмірі 1,35%, яка виконувала роль мультиплікатора для індивідуальних показників стажу та заробітку і давала змогу вивести основний розмір пенсії на рівень, вищий за прожитковий мінімум;
- фінансування дотягування основного розміру пенсії до законодавчо встановленого прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, перекладається на державний бюджет.

При цьому для осіб, які досягли віку 65 років і мають повний стаж (30 років для жінок, 35 років для чоловіків), встановлюється додаткова гарантія – їхня мінімальна пенсія за віком становитиме 40% мінімальної заробітної плати, але не менше прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Ця додаткова гарантія фінансуватиметься з власних коштів солідарної системи, але лише в частині понад розмір прожиткового мінімуму. Передбачити, яким буде майбутнє співвідношення 40% мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму

14. Доповідь «Ринок праці у I півріччі 2017 року», офіційний веб-сайт Держстату України [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2017/dop/10/Dop\\_rp\\_lpiv17\\_w.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2017/dop/10/Dop_rp_lpiv17_w.zip)

для осіб, які втратили працездатність, неможливо, оскільки в українських реаліях це скоріше політичні, а не економічні величини. Навіть якщо запрацює обіцяна система автоматичної щорічної індексації пенсій шляхом збільшення зарплатної бази на 50% показника інфляції та 50% приросту заробітної плати, динаміка основного розміру пенсії відставатиме від росту зарплат. Тобто призначені пенсії все одно зрештою сповзатимуть до мінімального розміру. З урахуванням вилучення з пенсійної формули множника 1,35%, це може відбуватися навіть швидше, ніж зараз. Якщо не здійснюватимуться позачергові/додаткові осучаснення, роль державного бюджету у формуванні мінімального та загального розміру пенсії дедалі зростатиме.

Зменшення страхового відшкодування полісімейкери називають вимушеним кроком у відповідь на різке зниження ставки ЄСВ у 2016 р. Однак варто нагадати, що зниження ЄСВ було ініційоване урядом (хоч і в іншому складі) і стосувалося роботодавців, тоді як внесок працівників було перенесено до податку на доходи фізичних осіб. Тобто роботодавці отримали чистий вигреш від зниження ЄСВ, а працівники втратили частину своїх як поточних, так і майбутніх доходів, – їм доведеться працювати довше за меншу винагороду.

Як показує досвід реформи 2011 р., не варто надто сподіватися, що посилення вимог до страхового стажу чи інші заходи пенсійної реформи стимулюватимуть вихід із тіні та підвищення рівня зайнятості. Постійне посилення обмежень, встановлення недосяжних критеріїв та

зменшення обсягу майбутнього відшкодування навпаки можуть відштовхнути населення. До того ж у ході інформаційної кампанії на вищому урядовому рівні було зроблено кілька гучних заяв на кшталт «Пенсійний фонд – банкрут», «солідарна система не здатна забезпечити гідних пенсій» і «пенсійна система на межі самознищення». На думку полісімейкерів, це мало переконати населення у нагальності реформ, а насправді такі дискредитуючі заяви лише посилили сумніви щодо доцільності участі у системі, яка невдовзі може припинити існування.

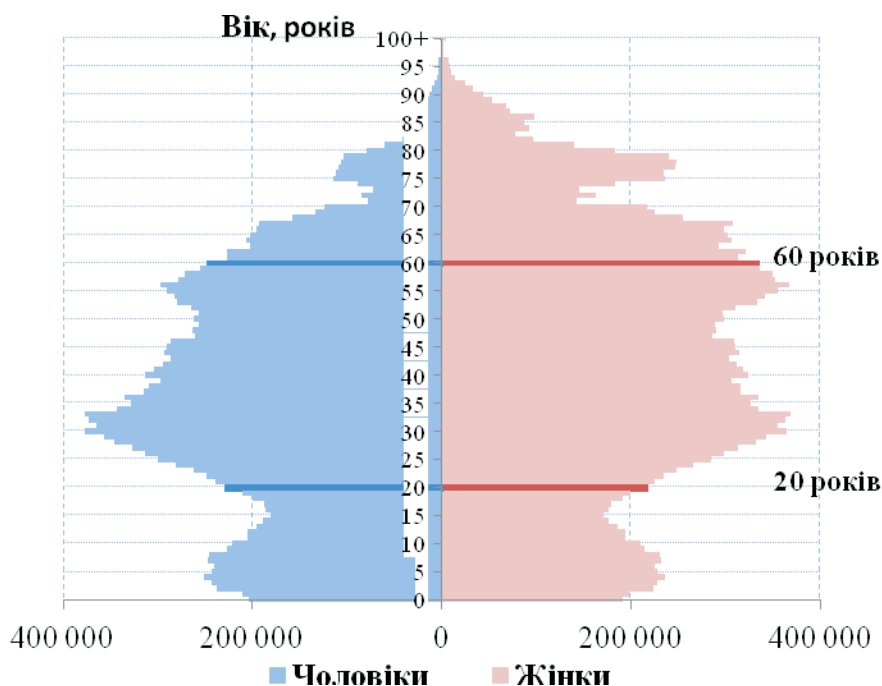
#### **Недооцінка впливу демографічних змін.**

За прогнозом ООН, Україна входить у десятку країн світу з найвищими темпами скорочення населення (більш ніж на 15% до 2050 р.)<sup>15</sup>. Депопуляція зумовлена не лише низькою народжуваністю і високою смертністю, а й впливом значних розривів у віковій структурі населення (рис. 2).

Унаслідок різкого спаду народжуваності у 1990-х – на початку 2000-х, нинішні покоління дітей значно поступаються за чисельністю поколінням середнього та дорослого віку, включаючи навіть 60-річних. Коли вони вступатимуть у працєактивний вік, пенсійного віку досягатимуть значно численніші покоління, народжені у 1960–1980-х роках. Через це чисельність населення працєактивного віку скорочуватиметься, а пенсійного віку – зростатиме (рис. 3). У період до 2050 р. питома вага людей віком 60 років і старших у загальній чисельності населення зросте з нинішніх 22% до 33%.

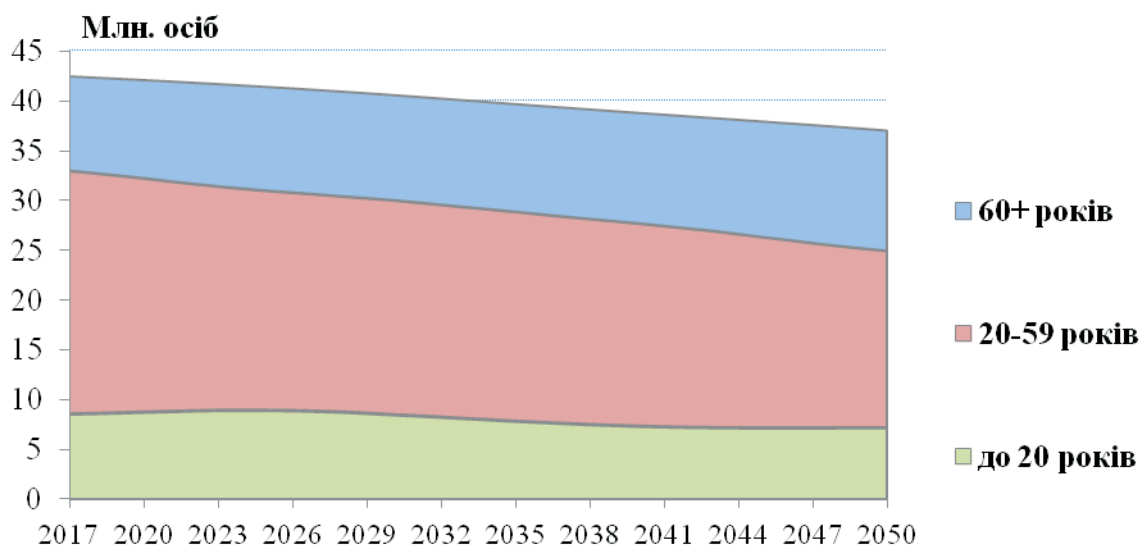
15. World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables / United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. – New York, 2017. – 46 p.

Рис.2. Населення України за статтю і віком на 1 січня 2017 р., осіб



Джерело: Експрес-випуск від 21.06.2017 № 151/0/10.2вн-17 «Розподіл постійного населення за статтю та віком на 1 січня 2017 г.» / Сайт Державної служби статистики України <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2017/06/120pdf.zip>

Рис.3. Прогноз чисельності та вікового складу населення України на період до 2050 р., млн осіб



Джерело: Комплексний демографічний прогноз, перегляд 2014 р., варіант «середня народжуваність, середня очікувана тривалість життя, нульова міграція» / Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України <http://www.idss.org.ua/monografii/popforecast2014.rar>

Співвідношення вікових контингентів 20–59 років (фактичні межі працездатного віку) та пенсійного віку (60 років і старше) зменшиться з нинішніх 2,6 до 2 на початку 2030-х і до 1,5 – на початку 2050-х років.

Новий виток старіння населення закладений у його структурі – рушійною силою стає скорочення населення працездатного віку. Це робить процес старіння передбачуваним, невідворотним і вкрай загострює усі традиційно пов'язані з пенсійною системою виклики. У 2021 р. закінчиться підвищення пенсійного віку для жінок, а отже, річний потік нових претендентів на пенсії за віком збільшиться у 1,5 раза. Саме в цей час на ринок праці виходитимуть покоління, народжені на початку 2000-х, їх чисельність буде вдвічі меншою порівняно з поколіннями, які досягатимуть 60-річного віку.

Серед заходів пенсійної реформи, пропорованих на цьому етапі, лише два спрямовані на стримування зростаючого демографічного навантаження – коридор пенсійного віку та скорочення пільг з дострокового виходу на пенсію, але їх явно недостатньо для подолання цих викликів. За відсутності інших реформ, проблема вирішуватиметься за рахунок подальшого зниження рівня пенсійного забезпечення.

## 2.2. Законотворчий процес

Презентація основних заходів реформи відбулася 17 травня 2017 р. на засіданні уряду, 19 травня – у Верховній Раді України в рамках «Години запитань до уряду»<sup>16</sup>. За

напрямами і термінами реалізації ці заходи можна поділити на три групи:

### 1) Заходи, які запроваджуються з 1 жовтня 2017 р. і напряму стосуються підвищення пенсій:

- осучаснення пенсій шляхом перерахунку на зарплатній базі 3764,4 грн (але із зменшенням оцінки одного року стажу з 1,35% до 1%);
- застосування під час перерахунку грудневого показника прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (1373 грн, жовтневий показник – 1312 грн; еквівалентно підвищенню мінімальної пенсії на два місяці раніше);
- скасування обмеження виплати пенсій працюючим пенсіонерам;
- скасування «штрафних» відрахувань із виплат жінкам, які вийшли на пенсію раніше нового порогу пенсійного віку.

### 2) Заходи, які запроваджуються з 1 січня 2018 р. і посилюють вимоги до учасників системи:

- прив'язка віку призначення пенсії до тривалості страхового стажу (коридор пенсійного віку);
- гарантування мінімальної пенсії пропорційно прожитковому мінімуму для пенсіонерів зі стажем менше 30/35 років після досягнення віку 65 років; для пенсіонерів

16. Новини з Урядового порталу [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249987472&cat\\_id=250388954](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249987472&cat_id=250388954) [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249995726&cat\\_id=250388954](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249995726&cat_id=250388954)



з повним стажем після 65 років – додаткова гарантія мінімальної пенсії у розмірі 40% мінімальної зарплати;

- скасування пенсій за вислугу років для працівників бюджетної сфери (вчителів, медиків, артистів тощо);
- заміна компенсаційного механізму відшкодування дострокових пенсій сплатою додаткових внесків для роботодавців працівників зі Списків №1 і №2;
- зменшення максимального розміру пенсії з 10 до 8 розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;
- збільшення максимальної величини бази нарахування ЄСВ з 25 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб до 25 розмірів мінімальної заробітної плати (вдвічі більша сума).

### **3) Заходи, реалізацію яких відкладено на 2019 р.:**

- щорічна індексація зарплатної бази на 50% інфляції за минулий рік і 50% зростання зарплати, з якої сплачені внески за останні три роки (у 2019–2020 рр. – за минулий рік), в межах бюджету Пенсійного фонду, у порядку та за рішенням уряду;
- запровадження накопичувальних професійних пенсійних програм для фінансування дострокових пенсій працівників зі Списків №1 і №2.

У процесі подальшого проходження по інстанціях, текст законопроекту зазнав значних змін. Хронологію розгляду та основні зміни наведено нижче.

### **16 червня, схвалення Національною радою реформ**

#### **Вилучено:**

- зменшення максимального розміру пенсії з 10 до 8 розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;
- збільшення максимальної величини бази нарахування ЄСВ з 25 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб до 25 розмірів мінімальної заробітної плати;
- скасування пенсій за вислугу років для артистів.

**Додано:** тимчасову державну соціальну допомогу для непрацюючих осіб, які досягли загального пенсійного віку, мають стаж принаймні 15 років, але менше, ніж передбачено критеріями коридору пенсійного віку. Така допомога призначатиметься органами соціального захисту населення в період з 1 січня 2018 р. по 31 грудня 2020 р. і виплачуватиметься до досягнення віку, коли особа набуде право на призначення пенсії. Порядок призначення і розміри допомоги встановлюються Кабінетом Міністрів України; допомога виплачується за рахунок коштів державного бюджету.

### **21 червня, подання до Верховної Ради України**

Зареєстровано проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій; реєстровий №6614 від 22.06.2017.

Сторінка законопроекту на сайті Верховної Ради України: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62088](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62088)

### **13 липня, голосування у Верховній Раді України**

Законопроект прийнято за основу, «за» проголосували 282 депутати.

Постанова Верховної Ради України пропонувала врахувати зокрема такі пропозиції:

- вивчення можливості зміни пенсійної формули;
- встановлення розміру тимчасової державної соціальної допомоги на рівні, не меншому за прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність (для тих, хто у перші три роки потрапить у коридор);
- проведення аудиту Пенсійного фонду України;
- збереження чинного механізму відшкодування фактичних витрат на виплату і доставку пільгових пенсій.

### **6 вересня, засідання Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення**

Розглянуто 2144 поправки від 82 народних депутатів.

Комітет рекомендує прийняти законопроект №6614 у другому читанні.

### **18 вересня, оприлюднення тексту законопроекту до другого читання**

Найбільш значущі зміни порівняно із текстом, прийнятим за основу:

- з 1 січня 2028 р. особам зі стажем 40 і більше років пенсія за віком призначається незалежно від віку;
- з'явився великий перелік періодів, коли для визначення права на призначення пенсії стаж за минулі роки зараховується без сплати внесків (полегшує проходження коридору пенсійного віку);
- доручається Кабінету Міністрів України з 1 січня 2018 р. закладати у державному бюджеті кошти на сплату ЄСВ за осіб, що навчаються у вищих навчальних закладах за денною формою навчання на умовах державного замовлення, а також в аспірантурі та докторантурі;
- розмір тимчасової державної соціальної допомоги для тих, хто у перші три роки потрапить у коридор, визначено на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;
- пенсії артистам за вислугу років не просто залишили, а й скасували щодо них усі раніше прийняті обмеження;
- відмовилися від заміни механізму фінансування дострокових пенсій працівників зі Списків №1 і №2; дату запровадження професійних пенсійних програм не визначено, Кабінету Міністрів України дається півроку на розроблення окремого законопроекту;

- з 1 січня 2019 р. має розпочатися перерахування внесків до обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування, Кабінету Міністрів України доручається до 1 липня 2018 р. забезпечити створення необхідних інституційних компонентів.

### **3 жовтня, голосування у Верховній Раді України**

Законопроект прийнято у другому читанні та в цілому, «за» проголосували 288 депутатів.

Безпосередньо в залі перед голосуванням до фінального тексту документа внесено кілька істотних змін

### **11 жовтня, набрання чинності**

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» №2148-VIII від 3 жовтня 2017 р.; лінк на сайті Верховної Ради України: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2148-19/page>

Головні відмінності порівняно з текстом другого читання:

- чіткіше виписано правила індексації пенсій, зменшено їх залежність від урядових рішень;
- з переліку періодів, коли стаж за минулі роки зараховується без сплати внесків, виключили навчання у вищих навчальних закладах за денною формою навчання на умовах державного замовлення, в аспірантурі та докторантурі; також виключено пункт про сплату ЄСВ за

цих осіб коштом державного бюджету;

- тимчасова державна соціальна допомога (для тих, хто в перші три роки потрапить у коридор) призначається з урахуванням майнового стану та середньомісячного сукупного доходу;

- під час жовтневого перерахунку застосовується грудневий показник прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, збільшений на 79 грн (1373 + 79 = 1452 грн); надалі цей розмір використовується до тих пір, поки його не перевищить законодавчо встановлений прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність;

- гарантується мінімальний розмір для всіх видів пенсій або державної соціальної допомоги, що її замінює, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність.

Як видно з хронології змін, інтрига зберігалася до самого фіналу, і найбільш значущі зміни в урядовий законопроект було внесено на останньому етапі. Загалом процес законотворення нагадує чорну скриньку, що навіть за добре відомих вхідних параметрів наприкінці може видати абсолютно неочікуваний результат. Обидві ідеї, закладені в основу урядового законопроекту, отримали досить несподіваний розвиток під час розгляду в парламенті. Осучаснення довелося поєднувати з позачерговим підвищенням мінімальних гарантій, що означає більш швидке нівелювання його результатів – значну частину осучасненої основної пенсії одразу поглинула підвищена універсальна гарантія.

Встановлення більш жорстких вимог до страхового стажу обернулося підміною страхової пенсії державною соціальною допомогою і загрожує подальшими маніпуляціями довкола обліку страхового стажу.

Якщо порівняти фінальний текст Закону з презентованим урядовим законопроектом, підсумок за напрямками є таким:

**1) Заходи, які запроваджуються з 1 жовтня 2017 р. і напряму стосуються підвищення пенсій:** прийнято усі, крім того, їх підсилено збільшенням прожиткового мінімуму на 79 грн.

**2) Заходи, які запроваджуються з 1 січня 2018 р. і посилюють вимоги до учасників системи:** прийнято тільки перші три, але їх вплив значною мірою знівельований:

- вплив коридору пенсійного віку послаблено пільгами із зарахування страхового стажу та наданням тимчасової державної соціальної допомоги;
- віддалення виплати мінімальної пенсії пропорційно прожитковому мінімуму на 65-річний вік повністю знівельоване встановленням універсальної гарантії щодо розміру призначеної пенсії/допомоги на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум;
- скасовано будь-які обмеження на пенсії за вислугу років для артистів.

**3) Заходи, реалізацію яких відкладено на 2019 р.:** прийнято усі, крім того, їх підсилено запровадженням обов'язкової

накопичувальної системи пенсійного страхування.

Порівняно з початковим варіантом урядового законопроекту текст Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» більшою мірою відповідає своїй назві, але значно меншою мірою відповідає завданням реформи. За даними Міністерства соціальної політики України, в результаті жовтневого перерахунку з 11,7 млн загальної кількості пенсіонерів підвищення пенсії отримали 10,5 млн (90%). Середній розмір пенсії завдяки перерахунку зріс майже на 30%, а додаткові видатки на це підвищення оцінюються у сумі 6,4 млрд грн<sup>17</sup>. Під час презентації урядового проекту називалися значно скромніші цифри: в результаті осучаснення підвищення пенсій мали отримати 5,6 млн пенсіонерів, а з урахуванням більш раннього використання грудневого прожиткового мінімуму – близько 9 млн пенсіонерів; додаткова потреба в коштах на місяць оцінювалася на рівні 3,9 млрд грн<sup>18</sup>. Тобто фактичні витрати на підвищення пенсій потребують на  $\frac{2}{3}$  більше коштів, ніж було передбачено законопроектом.

Жодної офіційної оцінки щодо очікуваної економії від обмежувальних заходів, запровадження яких очікується з 1 січня 2018 р., досі не озвучено. З огляду на істотне нівелювання потенціалу цих норм у кінцевому тексті Закону, можна

17. Новини з офіційного сайту Міністерства соціальної політики України <http://www.msp.gov.ua/news/14170.html>

18. Урядовий проект змін до законів України щодо підвищення пенсії, презентація з Урядового порталу [http://www.kmu.gov.ua/document/249987419/Pension\\_Reform.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/249987419/Pension_Reform.pdf)

припустити, що головним джерелом економії на майбутніх пенсійних видатках стане зменшення оцінки одного року стажу у пенсійній формулі з 1,35% до 1%.

Загалом можна констатувати, що й на нинішньому етапі реформи «перемогу» одержали заходи, спрямовані на екстенсивне охоплення мінімальними гарантіями та додаткове підвищення цих мінімальних гарантій. З одного боку, це суперечить декларованому курсу на посилення страхових засад у пенсійній системі, з другого – існує нагальна необхідність убезпечити пенсіонерів від злиденності. Гарантування усім пенсіонерам виплати на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, на нашу думку, є правильним кроком. Але навіть додатково підвищений мінімум 1 452 грн дуже сильно відстає від його оціночної вартості у сучасних цінах – за даними моніторингу Міністерства соціальної політики фактичний розмір прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, у цінах вересня 2017 р. становив 2515 грн<sup>19</sup>. Найгірше, що при збільшенні обсягу пенсійних видатків на 30%, у переважної більшості пенсіонерів рівень пенсій після перерахунку залишився мізерним: у 57% пенсіонерів розмір виплати не перевищує 2000 грн, ще 22% пенсіонерів отримують від 2001 до 3000 грн<sup>20</sup>. Порівняно із середнім показником

вересневої заробітної плати штатних працівників підприємств (7351 грн) середній розмір пенсії після усіх підвищень ледве сягає 33%.

Наростаючий дисонанс між посиленням вимог до учасників державної страхової пенсійної системи та скороченням обсягу їхніх прав потребує пошуку нових підходів до реформування.

### 2.3. Зобов'язання відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікована Законом України №1678-VII від 16 вересня 2014 р.<sup>21</sup>, не містить прямих зобов'язань України щодо напрямів та шляхів проведення пенсійної реформи. Але ця Угода визначає загальну стратегію розвитку країни, універсальні правила поведінки та інструментальні рамки, які є обов'язковими для політики у всіх сферах.

Преамбула Угоди наголошує передусім на необхідності для України впроваджувати політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи. Загальні принципи (розділ I, статті 2–3) акцентують, що політика та відносини мають формуватися на основі поваги до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, а також

19. Інформація щодо фактичного розміру прожиткового мінімуму за вересень 2017 року, офіційний сайт Міністерства соціальної політики України <http://www.msp.gov.ua/news/14168.html>

20. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», офіційний сайт Верховної Ради України <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>

21. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», офіційний сайт Верховної Ради України <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>

поваги до принципу верховенства права. Принципи вільної ринкової економіки, належне врядування, боротьба з корупцією, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними для зміцнення відносин між Сторонами.

Розділ V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди закликає Україну докладати максимальних зусиль в галузі макроекономічного співробітництва для побудови функціонуючої ринкової економіки та поступового наближення своєї політики до політики ЄС відповідно до основоположних принципів макроекономічної стабільності, збалансованості державних фінансів і платіжного балансу (стаття 343). Співробітництво, спрямоване на вдосконалення і розвиток податкової системи та податкових органів України, передбачає зокрема посилення потужностей збору і контролю, забезпечення ефективного збору податків і посилення боротьби з податковим шахрайством, а також ухиленням від сплати податків (стаття 351).

Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей передбачає посилення діалогу та співробітництва щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації (стаття 419).

Співробітництво спрямоване на досягнення таких цілей (стаття 420):

- a) покращення якості людського життя;
- b) протистояння спільним викликам, зокрема глобалізації та демографічним змінам;
- c) збільшення кількості та покращення якості робочих місць з гідними умовами праці;
- d) сприяння розвитку соціальної та юридичної справедливості у контексті реформуванні ринку праці;
- e) сприяння створенню на ринку праці таких умов, які б поєднували гнучкість та захищеність;
- f) сприяння впровадженню активних заходів на ринку праці та підвищення ефективності служб зайнятості з метою задоволення потреб на ринку праці;
- g) стимулювання розвитку ринків праці, що сприяють залученню малозабезпечених осіб;
- h) зменшення обсягів неформальної економіки шляхом трансформації нелегальної зайнятості;
- i) покращення рівня забезпечення охорони здоров'я та безпечних умов праці, зокрема шляхом проведення навчання і тренінгів з питань охорони здоров'я та безпеки праці, сприяння реалізації превентивних заходів, попередження ризиків великих аварій та управління токсичними хімічними речовинами, а також обмін доброю практикою та результатами досліджень в цій сфері;
- j) посилення рівня соціального захисту та модернізації систем соціального

захисту, зокрема щодо якості, доступності та фінансової стабільності;

к) скорочення бідності та посилення соціальної єдності;

л) забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень;

м) подолання дискримінації в усіх її формах та проявах;

п) посилення можливостей соціальних партнерів та сприяння соціальному діалогу

Співробітництво має спиратися на залучення всіх заінтересованих сторін, зокрема соціальних партнерів та організацій громадянського суспільства (стаття 421).

Для поступового наближення до права, стандартів та практики ЄС у сфері зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей Україна зобов'язується імплементувати у своє законодавство директиви ЄС з таких напрямів та питань.

### **Додаток XL до Розділу 5 Глави 21 Угоди про асоціацію**

#### **Трудове законодавство:**

- Директива № 91/533/ЄЕС від 14.10.1991 про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до контракту чи трудової угоди;

- Директива № 1999/70/ЄС від 28.06.1999 про рамкову угоду про роботу на визначений термін;

- Директива № 97/81/ЄС від 15.12.1997 про рамкову угоду про неповну зайнятість;

- Директива № 91/383/ЄЕС від 25.06.1991 про доповнення заходів із заохочення покращення безпеки та здоров'я на роботі працівників з фіксованим терміном працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням;

- Директива № 98/59/ЄС від 20.07.1998 про наближення законодавств держав-членів щодо колективного звільнення;

- Директива № 2001/23/ЄС від 12.03.2001 про наближення законодавств держав-членів, що стосуються охорони прав працівників у випадку передачі підприємств, бізнесових структур або частин підприємств або бізнесових структур;

- Директива № 2002/14/ЄС від 11.03.2002 про встановлення загальної структури інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства;

- Директиви № 2003/88/ЄС від 4.11.2003 про деякі аспекти організації робочого часу.

#### **Антидискримінація та гендерна рівність:**

- Директива № 2000/43/ЄС від 29.06.2000 про реалізацію принципу рівного ставлення незалежно від расового чи етнічного походження;

- Директива № 2000/78/ЄС від 27.11.2000, що встановлює загальну си-

стему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності;

- Директива № 2004/113/ЄС від 13.12.2004 про реалізацію принципів рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях доступу та постачання товарів та послуг;
- Директива № 96/34/ЄС від 3.06.1996 про рамкову угоду щодо батьківської відпустки;
- Директива № 92/85/ЄЕС від 19.10.1992 про встановлення заходів із заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць;
- Директива № 79/7/ЄЕС від 19.12.1978 про поступове запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення.
- Директиви № 2006/54/ЄС від 5.07.2006 про реалізацію принципів рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості (зі змінами).

### **Здоров'я і безпека праці:**

- 27 Директив щодо безпеки і охорони здоров'я на робочому місці для різних професій/секторів/факторів шкідливості.

Виходячи із загальних принципів та зобов'язань України згідно з Угодою про асоціацію, рамкові аспекти пенсійної політики можна окреслити таким чином:

- пенсійна реформа є необхідною складовою комплексних реформ із розбудови

ринкової економіки та досягнення макроекономічної стабільності в умовах демографічних змін;

- основою вирішення проблем пенсійної системи мають бути активна політика зайнятості та ринку праці, підвищення рівня зайнятості населення, покращення умов праці, зміцнення трудового законодавства, максимально широкий соціальний діалог;
- збільшення різноманітності та поширення нестандартних видів зайнятості вимагає більшої гнучкості від пенсійної системи;
- недопущення дискримінації та рівність ставлення у пенсійній політиці не менш важливі, ніж на ринку праці.

У цьому контексті стосовно сучасного етапу пенсійної реформи важливо зауважити такі прогалини:

- заходи пенсійної реформи не підкріплені належною мірою іншими секторальними реформами, зокрема щодо структурної перебудови економіки, удосконалення фіскальної системи та політики зайнятості;
- має місце спрощений підхід до трактування справедливості та рівності в пенсійній системі; однаковість механізмів та жорсткість вимог не зроблять пенсійну систему ефективною, вона залишається водночас і складною, і негнучкою, і непривабливою для участі;
- законотворчий процес відбувався без належних консультацій із соціальними



партнерами та громадськістю; кілька нерегулярних зустрічей мали скоріше характер одностороннього інформування, а не партнерської співпраці;

- існує небезпека формального підходу до процесу імплементації законодавства ЄС.

Формально-звужене трактування та недостатнє урахування положень законодавства ЄС спостерігається зокрема у питаннях гендерної рівності. Міністерство соціальної політики України та Міністерство юстиції України поспішили зробити висновок, що положення національного законодавства цілком враховують вимоги Директиви 79/7/ЄЕС про поступове запровадження принципу однакового підходу до чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення зазначеної Директиви, і їх імплементацію можна вважати виконаною<sup>22</sup>. Проте якщо звернути увагу на положення пізніше прийнятої Директиви №2006/54/ЄС про реалізацію принципів рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування і зайнятості (зі змінами)<sup>23</sup>, виявляється, що значна кількість положень національного пенсійного законодавства підпадають під приклади дискримінації, наведені у статі 9 зазначеної Директиви. Зокрема, принципу рівноправного ставлення суперечать положення, які формулюють

різні правила стосовно віку приєднання до системи соціального захисту або мінімального періоду зайнятості або членства в системі, необхідних для отримання виплат (параграф «с» статті 9 Директиви №2006/54/ЄС). У чинному національному пенсійному законодавстві до таких положень відносяться норми, які встановлюють різні вимоги до страхового стажу для жінок і чоловіків. Щоб отримати право на повний розмір мінімальної пенсії за віком та підвищення пенсії за понаднормовий стаж, чоловікам потрібно напрацювати стажу на 5 років більше, ніж жінкам. Крім того, для чоловіків встановлені вищі вимоги до загального та професійного стажу для призначення дострокових пенсій, хоча якраз чоловіки працюють на найбільш важких та небезпечних роботах. Отже, чоловіки підпадають під пряму дискримінацію, і реформа-2017 цього не виправила.

#### 2.4. Рекомендації зовнішніх партнерів

Позиція Міжнародного валютного фонду. Серед зовнішніх «активаторів» пенсійної реформи в Україні МВФ посідає провідне місце. Пункти щодо проведення пенсійної реформи давно стали частиною кредитної історії України й МВФ. З року в рік перші особи країни підписувалися під цим пунктом, який традиційно включав у тому числі підвищення пенсійного віку, але особливо не поспішали втілювати ці обіцянки у життя. Терпінню МВФ прийшов кінець, коли ставку ЄСВ було різко зменшено і кошти державного бюджету стали основним джерелом надходжень до Пенсійного

22. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році / Урядовий офіс з питань Європейської та Євроатлантичної інтеграції, лінк на Урядовому порталі <http://www.kmu.gov.ua/document/249781789/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82.pdf>

23. Акти *acquis communautaire*, перекладені на українську мову, розділ «Соціальна політика» (офіційний переклад) / Міністерство юстиції України [https://minjust.gov.ua/m/str\\_45891](https://minjust.gov.ua/m/str_45891)

фонду. Пенсійна реформа була проголошена МВФ однією з ключових реформ, від реалізації яких залежить рішення щодо надання чергового кредиту (так звані structural benchmark).

Щоправда, це не дуже допомогло подолати розбіжності в підходах до проведення реформи. У тексті останнього Меморандуму про економічну та фінансову політику, оприлюдненого 4 квітня 2017 р.<sup>24</sup>, зобов'язання Української сторони щодо пенсійної реформи прописані водночас і гнучко, і жорстко:

(i) нові умови виходу на пенсію з більш широким діапазоном пенсійного віку, ніж зараз, з можливістю вибору та стимулами довше працювати й пізніше виходити на пенсію;

(ii) економія щонайменше 3% ВВП у довгостроковій перспективі, у тому числі за рахунок збільшення фактичного віку виходу на пенсію;

(iii) переконання громадян України, що вони матимуть пенсії, пропорційні своїм внескам і адекватні реальним умовам.

Одночасно з Меморандумом був опублікований документ з окремою думкою штатних аналітиків МВФ, у тому числі щодо бачення пенсійної реформи<sup>25</sup>. Серед найбільших проблем наявної пенсійної системи вони відзначили високий рівень видатків, низький загальний рівень пенсій поряд з існуванням

надвисоких привілейованих пенсій, дуже низький пенсій вік, широкий список професій з правом раннього виходу на пенсію, дуже великий структурний дефіцит Пенсійного фонду, слабкий зв'язок між розмірами внесків та виплат (у тому числі через гарантування виплати на рівні прожиткового мінімуму), низьку ставку ЄСВ, велику кількість державних бонусів, які надаються без перевірки доходів. З огляду на посилення тиску демографічних змін та загалом дуже низький рівень пенсій, МВФ закликав сфокусувати реформу на заходах, які дадуть змогу зменшити пенсійні видатки за рахунок обмеження припливу нових пенсіонерів, без подальшого зниження коефіцієнту заміщення. Серед конкретних заходів пропонувалося поступове підвищення пенсійного віку до міжнародних стандартів, подальше скорочення пільг з дострокового виходу на пенсію, стимулювання пізнішого виходу на пенсію, запровадження процедури перевірки доходів для отримання додаткових пенсійних бонусів, розширення бази нарахування ЄСВ, зокрема скорочення фіскальних пільг. Ці пропозиції не були враховані на нинішньому етапі пенсійної реформи, за винятком хіба що скасування пенсій за вислугу років.

МВФ пішов на значні поступки, підтримавши зрештою урядовий законопроект, і був розчарований змінами, внесеними парламентом під час прийняття Закону. На думку фахівців МВФ, гарантування універсальної мінімальної виплати на рівні прожиткового мінімуму без перевірки доходів руйнує стимули до участі у страховій пенсійній системі, а надання тимчасової державної

25. Ukraine : Selected Issues / IMF Country Report No. 17/84 <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/04/04/Ukraine-Selected-Issues-44799>

соціальної допомоги перешкоджатиме ефективності коридору пенсійного віку.

Позиція Світового банку. Світовий банк традиційно приділяє велику увагу пенсійній політиці і ще з 1990-х років надає важливу допомогу у проектуванні пенсійних реформ в Україні. Стосовно сучасного етапу, позиція Світового банку щодо головних проблем пенсійної системи України цілковито збігалася з позицією МВФ, але Світовий банк пропонував більш широкий набір інструментів для їх вирішення<sup>26</sup> <sup>27</sup>. Зокрема пропонувалося здійснити у солідарній системі структурну реформу шляхом консолідації та згрупування строкатого складу нинішніх пенсій у три складові елементи:

- (i) базовий дохід: універсальна виплата однакового розміру для всіх пенсіонерів, фінансована з державного бюджету;
- (ii) страхова частина: розмір страхової пенсії, зменшений пропорційно зниженню ЄСВ і фінансований з надходжень ЄСВ, що має забезпечити чіткий і зрозумілий зв'язок між сплатою внесків і розміром пенсії;
- (iii) захист від бідності: забезпечення мінімальних гарантій для тих, у кого сума перших двох елементів менша прожиткового мінімуму.

Така реструктуризація виплат із солідарної системи дала б змогу забезпечити мінімальні гарантії і підтримувати диференціацію пенсій за рахунок страхової частини, а також впровадити більш гнучкі правила індексації призначених пенсій. В урядовому законопроекті ця пропозиція була прийнята тільки щодо другої частини – зменшення страхової формули (вилучення величини оцінки одного року стажу 1,35%), але без компенсаційного запровадження двох інших складових. Зміни, внесені парламентом на фінальному етапі прийняття закону, по суті, надали перевагу третьому елементу – універсальній гарантії на рівні прожиткового мінімуму, що зменшує важливість страхової участі.

У процесі розроблення та проходження законопроекту, МВФ і Світовий банк мали спільну позицію. Зокрема вони наполягли на визначенні чітких правил індексації на рівні закону, щоб зменшити їх залежність від кон'юнктурних урядових рішень.

Позиція Міжнародної організації праці. В межах виконання Програми гідної праці МОП для України на 2016–2017 рр. (зокрема Результату 3.1 «Зміцнення національного мінімального рівня соціального захисту на основі міжнародних трудових стандартів та соціального діалогу») з 3 по 5 липня 2017 р. в Україні працювала технічна місія для проведення консультацій щодо запропонованої урядом пенсійної реформи у світлі імплементації Конвенції МОП 1952 року про мінімальні норми соціального забезпечення (№102). У рамках місії проєкт пенсійної реформи обговорювався

26. Ukraine Special Focus Note: Pension reform for fiscal stability and social adequacy, World Bank, April 1, 2016 <http://pubdocs.worldbank.org/en/306341459504748724/Ukraine-EU-Special-Focus-Note-April-2016-ENG.pdf>

27. Satu Kahkonen, World Bank Country Director for Belarus, Moldova, and Ukraine. What Makes Pension Reform So Important for Every Ukrainian Today? <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2017/04/20/what-makes-pension-reform-so-important-for-every-ukrainian-today>

на тристоронньому круглому столі 4 липня 2017 р. Виступ пана Кенічі Хіросе, старшого спеціаліста з питань соціального захисту (Група технічної підтримки з питань Гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи, МОП-Будапешт), привернув увагу до двох ключових ризиків: 1) зменшення оцінки одного року стажу з 1,35% до 1% у пенсійній формулі та 2) зменшення захисних гарантій мінімальної пенсії, зокрема віддалення гарантії отримання пенсії пропорційно прожитковому мінімуму на вік 65 років. Пан Кенічі Хіросе зазначив, що раціоналізація соціальних програм є неминучою і може включати зокрема скасування привілеїв, підвищення пенсійного віку, регулювання індексації, але мінімальний рівень пенсійної виплати має бути захищений згідно з положеннями Конвенції №102. Він наголосив на необхідності зміцнення фіскальної бази шляхом розширення охоплення та покращення стану дотримання законодавства (зокрема через боротьбу з незадекларованою зайнятістю) та напрацювання консенсусних рішень з ключовими стейкхолдерами щодо заходів стійкої стабілізації пенсійної системи.

Зі свого боку, МОП надає велику технічну підтримку Україні щодо налагодження ефективної роботи трудової інспекції. Україна ще у 2004 р. ратифікувала Конвенції МОП №81 «Про інспекцію праці в промисловості і торгівлі» та №129 «Про інспекцію праці в сільському господарстві», але ситуація з їх імплементацією дуже складна, масштаби діяльності і повноваження відповідних державних органів абсолютно

не відповідають наявним викликам. У 2014 р. було проведено реорганізацію шляхом злиття Державної інспекції з питань праці з Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки в Державну службу України з питань праці (Держпраці) з передачею їй функцій Державної санітарно-епідеміологічної служби у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю. Особливого ефекту це не дало, оскільки з II півріччя 2014 р. тодішній уряд наклав мораторій на проведення будь-яких перевірок. У 2016 р. перевірки було відновлено, значною мірою завдяки тиску МОП. Проте інституційна спроможність Держпраці залишається дуже слабкою, відсутня належна інфраструктурна мережа, кількість інспекторів дуже мала, вони перевантажені додатковими функціями, а їхня кваліфікація та зарплати надто низькі, щоб забезпечити належний нагляд за дотриманням трудових прав<sup>28</sup>.

Загалом доводиться констатувати, що в ході розроблення та проходження законопроектів бракувало консультацій та взаємодії не лише з національними партнерами, а й із зовнішніми партнерами та донорами.

28. Conference Committee on the Application of Standards. Extracts from the Record of Proceedings / International Labour Conference, 106th Session. — International Labour Office, Geneva, 2017. — Pp. 152–158

### 3. ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Попри велику кількість ризиків та прогалин, пенсійна реформа жовтня 2017 р. дає кілька позитивних сигналів українському суспільству та міжнародній спільноті:

- пенсійна політика уперше за останні кілька років вийшла за межі консервуючих заходів; осучаснення пенсій та підвищення мінімальних гарантій зробили значний внесок в убезпечення пенсіонерів від злиденності, а нові правила індексації мають забезпечити подальше регулярне осучаснення пенсій;
- у реформі чільне місце посідають заходи, спрямовані на підвищення ефективного пенсійного віку; запровадження коридору пенсійного віку та скасування пенсій за вислугу років підтримають пропорційність між кількістю пенсіонерів і платників внесків;
- прийнятий закон анонсує продовження реформ, зокрема пошук оптимальної страхової формули та запровадження обов'язкових накопичувальних пенсій (другого рівня пенсійної системи і професійних програм).

Виходячи з набутого вітчизняного і зарубіжного досвіду, міжнародних зобов'язань України та з огляду на очікувані демографічні зміни, подальші реформування пенсійної системи мають передбачати такі заходи:

- прийняття законодавчого рішення про поступове підвищення пенсійного віку до 65 років; початок такого підвищення

бажано відкласти на період, коли пенсійний вік жінок зрівняється з чоловічим (наприклад, з 2022 р.), і здійснювати повільнішим кроком (на 3–4 місяці щороку), але рішення необхідно ухвалити найближчим часом, щоб уникнути ефекту несподіванки;

- забезпечення рівних умов для жінок і чоловіків у доступі до мінімальних гарантій та права на призначення пенсій шляхом гендерної уніфікації критеріїв страхового стажу;
- удосконалення обліку страхового стажу, вивчення доцільності переходу від щомісячного до щоквартального періоду обліку та упорядкування переліку пільгових періодів, які зараховуються до стажу без сплати внесків, з частковою сплатою внесків, або на умовах субсидування внесків державою; зокрема потрібно вирішити це питання стосовно періодів безробіття (нині зараховується лише період, коли виплачується допомога по безробіттю) та професійного навчання (у багатьох країнах надаються пільги для здобуття першої професійної освіти);
- удосконалення формули страхової пенсії, пошук оптимального поєднання показників заробітку і стажу, їх валоризації та/або диференційованої оцінки;
- структурна реформа солідарної системи шляхом доповнення страхової пенсії універсальним базовим компонентом та/або перетворення її на умовно-накопичувальну систему; універсальна базова виплата, по-суті, має компенсувати дефіцит страхової системи внаслідок заниженої ставки ЄСВ; перехід від PAYG-системи до

умовно-накопичувальної має перспективи з огляду на заплановане запровадження обов'язкових накопичувальних пенсій, дає змогу гармонізувати усі складові системи;

- запровадження обов'язкових накопичувальних пенсій зі сплатою додаткових внесків понад ЄСВ та компенсацією фіскального навантаження на працівників (перехід до прогресивної шкали оподаткування особистих доходів, скасування військового збору тощо); створення централізованої публічної інфраструктури для мінімізації адміністративних витратів накопичувальної системи.

Заходи пенсійної реформи мають супроводжуватися широкою інформаційно-роз'яснювальною кампанією, а також секторальними реформами, спрямованими на структурні зміни в економіці, посилення політики зайнятості, розвиток медико-соціальної інфраструктури тощо.



Автор

**Лідія Ткаченко**, провідний науковий співробітник Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, кандидат економічних наук

Вихідні дані

Фонд імені Фрідріха Еберта | Представництво в Україні  
01004 Україна, Київ, Пушкінська 34

Відповідальний за друк:

Марсель Рьотіг | Директор, ФФЕ Київ

Тел.: +38 (044) 234 0038 | Факс: +38 (044) 451 4031

<http://fes.kiev.ua>

Замовлення публікацій:

[mail@fes.kiev.ua](mailto:mail@fes.kiev.ua)

Комерційне використання усіх публікацій, виданих Фондом ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) не дозволяється без письмового дозволу ФФЕ.

#### **Представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні**

Фонд ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) - це політичний фонд, центральний офіс якого знаходиться у Німеччині. Наша діяльність зосереджена на ключових ідеях та цінностях соціал-демократії: свобода, справедливість та солідарність. Наша міжнародна співпраця забезпечується мережею представництв в більш ніж 100 державах. Наші зусилля спрямовані на підтримку політики мирної співпраці та прав людини, допомогу у створенні та консолідації демократичних інститутів, що

базуються на засадах соціальної справедливості та верховенства права, такими як вільні профспілки та сильне громадянське суспільство.

Ми активно виступаємо за соціальну, демократичну та конкурентоздатну Європу в рамках євроінтеграційних процесів. Саме в дусі цих принципів Представництво ФФЕ у Києві, з часу свого заснування у 1996 році, підтримує діалог з українськими партнерами, в тому числі із ширшого кола питань, таких як демократичний сталий розвиток та безпека людини.

Погляди, висловлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або організацій, де працюють автори

**ISBN 978-617-7157-61-7**