

Юшко С. В. Пенсійні реформи в новітній історії України

Юшко Сергій Васильович, канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри фінансів Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця

## **ПЕНСІЙНІ РЕФОРМИ В НОВІТНІЙ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано результати змін у системі пенсійного забезпечення громадян України внаслідок пенсійних реформ 2004 та 2011 років, визначено їх основні надбання та перелік питань, що лишилися невирішеними.*

*Ключові слова: пенсія, пенсійне страхування, пенсійне забезпечення, пенсійна реформа, соціальний захист.*

*The author analyses the results of changes in the system of the pension providing of citizens of Ukraine as a result of pension reforms 2004 and 2011 years. It is described their basic acquisitions and called the list of unsolved questions.*

*Keywords: pension, pension insurance, pension providing, pension reform, social defence.*

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Демографічна та економічна ситуація в нашій країні (погіршення співвідношення між громадянами працездатного і непрацездатного віку, подальше згідно з прогнозами посилення процесів старіння населення, незначні обсяги створюваного валового внутрішнього продукту, зростання видатків Пенсійного фонду та тенденції, які намітилися відносно збільшення рівня його залежності від трансфертів з державного бюджету), а також загальносвітові зміни, насамперед у напрямі підвищення пенсійного віку, поширення систем недержавного пенсійного забезпечення тощо стали поштовхом до запровадження пенсійної реформи і в Україні. Реформи 2004 та 2011 років докорінно змінили попередню систему нарахування та виплат пенсій в нашій державі, забезпечили не лише суттєві позитивні зміни у соціальному захисті українських пенсіонерів, а й лишили низку нерозв'язаних проблем [3, 8].

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання реформування системи пенсійного страхування входять до кола наукових інтересів багатьох вчених.

Зокрема, даній проблематиці присвячено праці А. Загороднього, М. Мниха, Л. Момотюк, С. Науменкової, Д. Полозенка, Г. Терещенко та інших. У своїх роботах науковці вивчають невирішені у галузі пенсійного страхування питання, досліджують результати запровадження пенсійної реформи, аналізують досвід інших країн у розв'язанні подібних проблем та пропонують напрями удосконалення соціального захисту громадян. Разом з тим через високу динамічність змін в системі пенсійного забезпечення вони потребують постійного додаткового критичного їх осмислення з обґрунтуванням позитивних зрушень та наявних вузьких місць.

*Постановка завдання (формулювання цілей статті).* Основними завданнями даної статті є аналіз змін у системі пенсійного забезпечення громадян України внаслідок пенсійних реформ 2004 та 2011 років, визначення їх основні результатів та загальна характеристика невирішених питань.

*Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів.* Основним надбанням пенсійної реформи 2004 року стало законодавче визначення трирівневої системи пенсійного забезпечення, в якій перший рівень – це солідарна система загальнообов'язкового пенсійного страхування; другий – накопичувальна система загальнообов'язкового пенсійного страхування; третій – добровільне недержавне пенсійне забезпечення [4]. Однорівнева система пенсійного страхування, побудована за принципом солідарності поколінь, була ефективною та виправданою в умовах, коли кількість отримувачів пенсій суттєво поступалася кількості осіб, що робили свій внесок до цієї системи. Відповідно, в умовах прогресуючої загальносвітової тенденції старіння населення вона сама виявилася неспроможною забезпечити належний захист осіб похилого віку. Тому саме трирівнева структура системи пенсійного забезпечення покликана була ефективно вирішити питання гідного фінансового забезпечення пенсіонерів.

Перший та третій рівні розпочали функціонування вже з 2004 р., зокрема солідарна система – у повному обсязі, а недержавне пенсійне забезпечення – так би мовити „з нуля”. Впровадження другого рівня – накопичувальної

системи пенсійного страхування було відкладено до „кращих часів” – згідно норм Закону 1058-IV до моменту забезпечення протягом двох років підряд щорічного двохвідсоткового зростання валового внутрішнього продукту [4].

Не зважаючи на те, що протягом 2004-2008 рр. реальний ВВП у кожному з зазначених років перевищував необхідні 2 %, накопичувальна система так і не була впроваджена. Малоімовірно, що її впровадження відбудеться найближчим часом: додатковою умовою для цього відповідно до Закону 3668-VI визначена бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України (норма пенсійної реформи 2011 р.) [5].

Що стосується формування третього рівня системи пенсійного забезпечення в Україні, то не зважаючи на те, що з моменту його запровадження минуло вже десять років, фактично він перебуває у зародковому стані: відповідно до офіційної інформації Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України на 30 вересня 2013 р. кількість недержавних пенсійних фондів становить 89, їх зареєстровано у дев'яти регіонах країни; активи фондів складають лише 1,9 млрд грн., а кількість учасників за укладеними пенсійними контрактами становить 589,2 тис. осіб [2]. Іншими словами, до участі у недержавному пенсійному забезпеченні залучено 1,5 % осіб у віці, старшому 16 років.

Наступною перевагою пенсійної реформи 2004 р. стало запровадження особливої формули для розрахунку належної пенсіонерів суми пенсії. Нею враховано вплив двох чинників: розмірів заробітної плати та кількості років страхового стажу фізичної особи. Використання запропонованої формули мало забезпечити натомість цілком обґрунтовану диференціацію розмірів пенсій, проте так і не було реалізоване повною мірою. Причиною цього стало запровадження своєї соціальної гарантії пенсіонерам – мінімального розміру пенсії за віком: за наявності у чоловіків 25, а у жінок – 20 років страхового стажу вони одержали право на пенсію, не нижчу за мінімальний гарантований державою рівень. То ж пенсії, нижчі за мінімальний рівень були штучно підвищені, а пенсії, початково призначені на мініальному або вище

від мінімального рівні, залишені без змін. Як результат, фактично було зрівняно пенсії осіб, чий внесок до пенсійної системи суттєво відрізнявся [8].

Позитивним результатом пенсійної реформи 2004 р. стало також істотне зростання абсолютних розмірів пенсій та співвідношень між середньою величиною пенсії та прожитковим мінімумом на непрацездатну особу: якщо на початок 2001 р. таке співвідношення становило 33,6 %, на початок 2004 р. – 64,0, то на початок 2010 р. середній рівень пенсії перевищив прожитковий мінімум на особу, що втратила працездатність, в 1,44 рази [1, 6, 7].

Головними недоліками пенсійної реформи 2004 р. та основними невіршеними проблемами, що лишилася слід назвати, зокрема:

- наявність суттєвих необґрунтованих розривів між мінімальним та максимальним розміром пенсій: станом на 1 січня 2010 р. максимальна пенсія перевищувала середню у 15,6, а мінімальну – у 23,4 рази [6, 7];

- викривлені механізми призначення пенсій окремим категоріям осіб, зокрема народним депутатам, членам Кабінету Міністрів України, прокурорам і слідчим, суддям у відставці, службовцям Національного банку, посадовим особам митної служби, працівникам дипломатичної служби, державним службовцям, журналістам державних або комунальних засобів масової інформації, посадовим особам органів місцевого самоврядування, науковим працівникам, судовим експертам. За загальним правилом розмір їх пенсій за наявності необхідного страхового стажу встановлювався на рівні 80-90 % від рівня їхніх заробітних плат, що й обумовило суттєве відхилення у розмірах їх пенсійного забезпечення порівняно з середнім рівнем по країні. При цьому свідомо нехтувався загальний підхід до призначення пенсій, зокрема, ігнорувалося значення страхового стажу та безпідставно відносно реального внеску у формування коштів Пенсійного фонду збільшувався розмір пенсії.

- неефективний механізм індексацій та перерахунку пенсій. Так, щорічний перерахунок пенсій відбувається шляхом коригування їх на коефіцієнт, що відповідає не менше, ніж 20 % темпів зростання середньої заробітної плати в Україні у попередньому році. Явно занижене значення названого коефіцієнта, з

однієї сторони, доповнювалося негативними наслідками його практичного застосування, яке призводило до необґрунтованої диференціації розмірів пенсійного забезпечення осіб, які маючи однакові показники страхового стажу та заробітних плат, право на отримання пенсії набули у різні роки. Особливий порядок перерахунку пенсій стосується пенсій, призначених за спеціальними законами, окремим особам з названого вище переліку (народним депутатам, членам Кабінету Міністрів України тощо, окрім наукових працівників) – його проводять за умови зростання заробітної плати працюючих за тими ж посадами осіб. При цьому оновлені розміри пенсій складають все ті ж 80-90 % від рівня заробітних плат. Отже, тоді як переважна більшість пенсіонерів мають право лише на двадцятивідсоткове відносно зростання середньої зарплати по країні підвищення пенсій, зазначені категорії осіб завжди отримують пенсію, яка на 100 % відповідає рівневі зростання заробітної плати.

З 1 жовтня 2011 р. чинне пенсійне законодавство України зазнало кардинальних змін. Суть основних нововведень полягає у такому.

#### 1. Підвищення пенсійного віку.

Запроваджене поступове (протягом 4,5 років) підвищення пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років. Своєрідним компенсатором такого нововведення є підвищення пенсій для жінок, народжених у період до 31 грудня 1961 р. на 2,5 % за кожні шість місяців більш пізнього виходу на пенсію. Також з 1 січня 2013 року проводиться поступове (протягом 3 років) підвищення пенсійного віку для чоловіків, які претендують на отримання наукової пенсії або пенсії державного службовця.

#### 2. Підвищення вимог до страхового стажу осіб, що набувають право на пенсію.

З 1 жовтня 2011 р. збільшено на 10 років величину страхового стажу, яка дає право на призначення пенсії (з 5 до 15 років) та кількість років страхового стажу, необхідного для призначення пенсії на мінімальному рівні (з 20 до 30 років для жінок і з 25 до 35 років для чоловіків). Це означає також, що запроваджена з 2005 р. норма про збільшення величини розрахованої пенсії на

1 % від її розміру, але не більше, ніж на 1 % мінімальної пенсії за віком теж застосовується до нової, збільшеної на 10 років, величини понаднормативного стажу. За нашими розрахунками, тільки через зазначені зміни, рівень пенсійного забезпечення осіб, які мають необхідний за новими нормами мінімум страхового стажу, скорочується від 4,38 до 15,91 % (залежно від страхового стажу та коефіцієнта заробітної плати). Збільшено також кількість років страхового стажу, необхідного для призначення пенсій по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника, призначення пенсій відповідно до законів України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» і «Про прокуратуру».

3. Зміна показника заробітної плати, періоду страхового стажу та його тривалості, які беруться за основу при призначенні пенсії.

Віднині при визначенні належної пенсіонерів суми пенсії в її розрахунку приймає участь середня заробітна плата по Україні не за рік, який передуює рокові звернення за призначенням пенсії, як це мало місце за чинним до 1 жовтня пенсійним законодавством, а за три попередні календарні роки. Це означає, що за середньорічного темпу зростання заробітної плати у 10 %, величина призначеної пенсії за інших рівних умов може виявитися нижчою на 8-9 %. За вищих темпів зростання заробітної плати (20-30 % на рік) розмір призначеної пенсії може бути нижчим на 15-20 % відповідно.

Для обчислення пенсій, призначених після 1 жовтня 2011 р. до уваги береться обов'язково лише період страхового стажу починаючи з 1 липня 2000 р., тоді як до змін у пенсійному законодавстві до такого розрахунку потрапляв також період у межах 60 календарних місяців страхового стажу підряд до 1 липня 2000 року, незалежно від перерв. Віднині зазначені доходи потраплять до розрахунку лише за особистим бажанням особи, яка набуває право на пенсію, за умови надання нею необхідної інформації, а також за умови, що страховий стаж особи починаючи з 1 липня 2000 р. є меншим за 60 місяців. Такий підхід ще більше, ніж раніше, викривляє результати розрахунків, проте максимально спрощує їх (детальна інформація про участь кожної особи у

формуванні коштів Пенсійного фонду з липня 2000 р. є в наявності в органах Пенсійного фонду) та знижує імовірність можливих зловживань у цій сфері.

#### 4. Коригування механізму проведення перерахунку пенсій.

Суть основних змін полягає у такому:

- скасовані перерахунки мінімальних пенсій та доплат за понаднормативний стаж для працюючих пенсіонерів у зв'язку з підвищенням розміру прожиткового мінімуму: віднині вони здійснюватимуться тільки після звільнення пенсіонера з роботи;

- скасовані перерахунки пенсій з урахуванням страхового стажу для пенсіонерів, які набули право на пенсію за вислугу років, але не досягли ще загальновстановленого пенсійного віку, відтепер їх можна буде здійснити лише після досягнення пенсіонерами зазначеного віку;

- збережене право працюючих пенсіонерів на перерахунок пенсії, який проводиться з урахуванням не менш як 24 місяців страхового стажу після призначення (попереднього перерахунку) пенсії віднині може обернутися зниженням рівня перерахованої пенсії. Справа у тому, що при проведенні перерахунку понаднормативний стаж, який додає до пенсії за кожний рік 1 % від її розміру, але не більше, ніж 1 % мінімальної пенсії за віком буде обчислений виходячи з оновленої, збільшеної на десять років, величини понаднормативного стажу. У такому разі, щоб не мати втрат у пенсійному забезпеченні, перерахунок варто проводити лише з урахуванням оновленого коефіцієнта страхового стажу.

#### 5. Зміна порядку призначення та встановлення розміру спеціальних пенсій.

По-перше, встановлено, що виплати спеціальних (призначених згідно із законами “Про державну службу”, “Про прокуратуру”, “Про статус народного депутата України”, “Про наукову і науково-технічну діяльність” “Про судоустрій і статус суддів”) пенсій здійснюються лише після звільнення з посад, які дають право на їх одержання, а до цього – призначаються та виплачуються на загальних умовах (відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”).

По-друге, пенсії, передбачені законами України “Про державну службу”, “Про прокуратуру”, “Про статус народного депутата України”, “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, “Про судоустрій і статус суддів” призначатимуться віднині у зниженому розмірі: 80 % від рівня заробітних плат замість 80-90 %, які були чинними до 1 жовтня 2011 р.

#### 6. Обмеження максимального розміру пенсії.

Обмежено розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) максимальним рівнем у десять прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність. І хоча зазначене обмеження не поширюється на осіб, пенсію яким призначено до 1 жовтня 2011 р., щодо них встановлене інше обмеження: за умови перевищення їхньою пенсією встановленого максимального рівня її виплачуватимуть без індексації, щорічного підвищення та будь-яких перерахунків, передбачених законодавством, доки розмір пенсії не буде відповідати максимальному рівневі, іншими словами, їх буде тимчасово заморожено.

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розробок у даному напрямку.* За результатами проведеного дослідження ми приходимо до таких висновків.

1. Започаткована з січня 2004 року пенсійна реформа хоча й була у значній мірі прогресивною, і дозволила суттєво посилити рівень соціального захисту українських пенсіонерів, все ж виявила цілий ряд вузьких місць та не забезпечила розв’язання низки важливих питань. Зокрема, так і не було створено ефективного механізму призначення пенсій, що враховував би реальний трудовий внесок кожної особи до солідарної пенсійної системи, а відтак не відбулося належного рівня диференціації пенсій для більшості пенсіонерів в Україні. При цьому у зв’язку з існуванням спеціального законодавства пенсії окремих категорій осіб (депутатів, членів Кабінету



Міністрів України, прокурорів і слідчих, суддів у відставці тощо) виявилися невинувато завищеними. Істотними вадами характеризувалися також чинні механізми індексації та перерахунку раніше призначених пенсій. Окрім того, фактично невирішеним лишилося ще одне надзвичайно важливе питання – впровадження другого та третього рівнів системи пенсійного забезпечення – накопичувальної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування та системи недержавного пенсійного забезпечення. Саме на них покладалося основне завдання подальшого реального підвищення рівня матеріального забезпечення громадян у похилому віці.

2. Основні зміни, які відбуваються внаслідок пенсійної реформи 2011 р., спрямовані переважно на забезпечення економії коштів Пенсійного фонду України. Її буде досягнуто за рахунок цілком конкретних заходів починаючи від підвищення пенсійного віку, збільшення вимог до мінімального розміру страхового стажу та закінчуючи коригуванням механізмів перерахунку пенсій і запровадженням обмеження максимального рівня пенсій.

3. Переважна більшість змін, які сталися у пенсійному законодавстві, торкнеться переважно інтересів осіб, які набуватимуть право на пенсію починаючи з 1 жовтня 2011 р. Для тих, хто уже набув почесного статусу пенсіонера, надсуттєвих змін не передбачено. Нововведення зачеплять більшою мірою права працюючих пенсіонерів: для них скасовані перерахунки мінімальних пенсій та доплат за понаднормативний стаж у зв’язку з підвищенням розміру прожиткового мінімуму, а також змінено порядок чергового (після 24 місяців страхового стажу після призначення пенсії) перерахунку пенсій. Крім того, для осіб, які набули право на пенсію до 1 жовтня 2011 р. і розмір якої виявиться вищим за законодавчо встановлений максимум, запроваджується тимчасова фіксація пенсії на даному рівні доки її величина не відповідатиме максимальному рівневі.

4. Запроваджені зміни в частині призначення та встановлення розміру спеціальних пенсій є надто поверховими та не можуть вважатися достатніми заходами у напрямі реалізації єдиного підходу до обчислення пенсій,

призначених у солідарній системі. Розміри зазначених пенсій для такого вузького переліку осіб (народних депутатів, прокурорів і слідчих тощо) і надалі лишатимуться безпідставно (відносно реального внеску до солідарної системи) завищеними.

5. Ефективність реформування пенсійної системи, перетворення її на реальний механізм захисту громадян похилого віку залежить значною мірою і від вирішення інших нагальних питань: легалізації заробітків та забезпечення їх неухильного зростання, скорочення безробіття та відповідного розширення зайнятості населення шляхом створення нових робочих місць в умовах економічного зростання країни.

#### *Список використаних джерел*

1. Дані офіційного сайту Державного комітету статистики України: [Електр. ресурс]. – <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 30.09.2013 року: [Електр. ресурс]. – // <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>.
3. Полозенко Д.В. Розвиток пенсійної системи України / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2009. - № 10. – С. 18-27.
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. N 1058-IV: [Електр. ресурс]. – // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1058-15&p=1297853177266446>.
5. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011 року N 3668-VI: [Електр. ресурс]. – // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3668-17&p=1321293011676581>.
6. Соціальний захист населення України: Статистичний збірник. – Київ, 2010. – 124 с.
7. Соціальні індикатори рівня життя населення: Статистичний збірник. – Київ, 2010. – 203 с.
8. Юшко С.В. До аналізу наслідків пенсійної реформи 2004 року / С.В. Юшко // Фінанси України. – 2011. - № 9. – С. 59-69.