

УДК 331:25

## СУЧАСНА ПОЛІТИКА ПЕНСІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

**ВАРЦАБА Віра Іванівна**

д.е.н., доцент,

завідувач кафедри фінансів і банківської справи

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

e-mail: vira.vartsaba@gmail.com

**ЗАСЛАВСЬКА Ольга Ігорівна**

к.е.н., доцент кафедри фінансів і банківської справи

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

e-mail: o.i.zaslavska@gmail.com

**Анотація.** Розглянуто практичні аспекти функціонування пенсійної системи України, виявлено ключові проблеми і ризики політики пенсійного реформування.

Здійснено аналіз діяльності Пенсійного фонду України, акцентовано увагу на доцільності пошуку нових джерел його фінансування і підвищення фінансової стійкості.

Обґрунтовано необхідність реформування солідарної пенсійної системи, створення накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування і розвитку системи добровільного недержавного пенсійного забезпечення.

**Ключові слова:** пенсія, пенсійне страхування, пенсійна система, пенсійна політика, пенсійна реформа, Пенсійний фонд України, солідарна пенсійна система, накопичувальна пенсійна система, система добровільного пенсійного страхування.

**Постановка проблеми.** Одним із пріоритетних напрямів соціальної політики держави в сучасних умовах є вдосконалення системи соціального страхування як основи соціального забезпечення населення. Важливою складовою соціального захисту є пенсійна система, а головним чином — ефективність пенсійної політики, від якої залежить добробут населення і рівень стабільності в суспільстві. Нинішній критично низький рівень фінансування пенсійної системи України вимагає її фундаментального реформування. Чинна в державі солідарна пенсійна система сьогодні вже не здатна повною мірою забезпечити населення адекватними пен-

**Анотация.** Рассмотрены практические аспекты функционирования пенсионной системы Украины, выявлены ключевые проблемы и риски политики пенсионного реформирования. Осуществлен анализ деятельности Пенсионного фонда Украины, акцентировано внимание на необходимости поиска новых источников его финансирования и повышения финансовой устойчивости. Обоснована необходимость реформирования солидарной пенсионной системы, создание накопительной системы общеобязательного государственного пенсионного страхования и развития системы добровольного негосударственного пенсионного обеспечения.

**Ключевые слова:** пенсия, пенсионное страхование, пенсионная система, пенсионная политика, пенсионная реформа, Пенсионный фонд Украины, солидарная пенсионная система, накопительная пенсионная система, система добровольного пенсионного страхования.

сіями попри неодноразові спроби її вдосконалення. Саме тому вимогою часу наразі виступає докорінне реформування солідарної системи, а також невідкладне запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування другого рівня і створення в найближчому майбутньому добровільного недержавного пенсійного забезпечення як третього рівня пенсійної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальність зазначених проблем підтверджується значною кількістю публікацій з питань соціального забезпечення і пенсійного страхування населення. Теоретичні та практичні

підходи до функціонування пенсійної системи розглянуто в роботах багатьох зарубіжних учених, зокрема: Н. Барра, М. Вінера, Г. Мак-Таггарта, В. Роїка, Дж. Стігліца, Е. Фул-та, Р. Хольцмана та інших. Дослідженню проблем реформування системи пенсійного забезпечення в Україні присвячено численні роботи вітчизняних науковців і практиків: В. Андрієва, Н. Болотіної, О. Василика, В. Грушка, І. Гнибіденка, О. Долгової, А. Зарудного, О. Москаленко, Б. Надточія, В. Опаріна, О. Палій, М. Ріппи, Л. Ткаченко, П. Шевчука, О. Ярошенка, В. Яценка та інших.

Віддаючи належне напрацюванням науковців, слід зауважити, що існує потреба в подальшому вивченні питань, які стосуються сучасної реформи пенсійної системи України.

**Формулювання цілей статті.** Метою дослідження є виявлення основних проблем і ризиків сучасної пенсійної реформи в Україні з огляду на національні політичні, економічні та демографічні реалії.

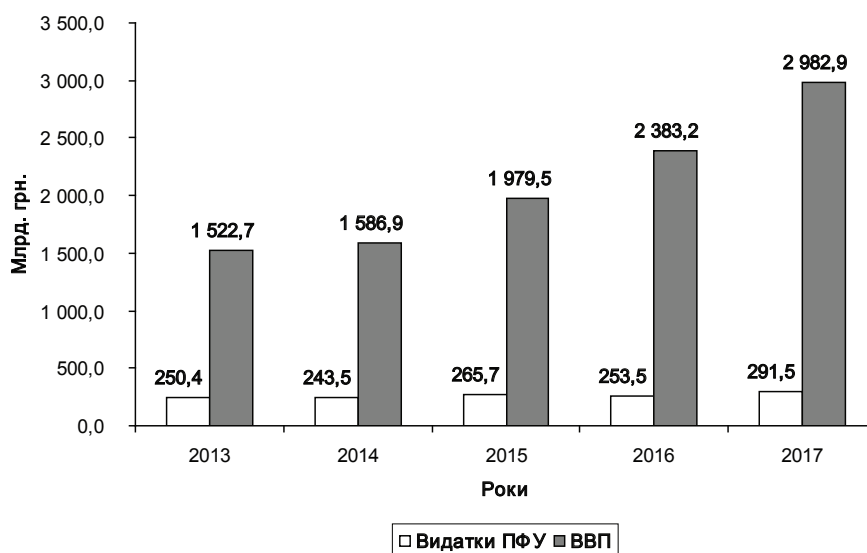
**Виклад основного матеріалу дослідження.** Пенсійна система України, попри неодноразові спроби її реформування, залишається фінансово нестійкою. Останні десять років спостерігається щорічний дефіцит Пенсійного фонду України (ПФУ), покриття якого здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Результати аналізу причин утворення дефіциту бюджету Пенсійного фонду, здійсненого Рахунковою палатою України 2017 року, показали,

що зменшення розміру єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ЄСВ) із 40 до 22 % призвело до зменшення доходів Пенсійного фонду на 96,4 млрд грн. Зростанню дефіциту бюджету ПФУ також сприяв низький рівень заробітної плати, скорочення кількості застрахованих осіб і страхувальників, а також зростання боргів із сплати ЄСВ та інших платежів до Пенсійного фонду [3]. За офіційними даними, дефіцит бюджету ПФУ 2013 року становив 28,8 млрд грн; 2014 р. — 21,8 млрд грн; 2015 р. — 31,8 млрд грн; 2016 р. — 85,6 млрд грн; 2017 р. — 56,1 млрд грн. А 2018 року дефіцит бюджету Пенсійного фонду затверджено на рівні 21,4 млрд грн [4; 7].

До швидкого зниження показника відношення пенсійних видатків до ВВП значною мірою призвело гальмування індексації пенсій. Якщо у 2008—2013 рр. видатки Пенсійного фонду сягали 16—17 % ВВП, то 2015 року вони зменшилися до 13,4 % ВВП, а 2017-го — до 9,8 %. Зміна ключових співвідношень, що характеризують розподіл і перерозподіл доходів, свідчить про те, що тягар кризи значною мірою був перекладений на пенсіонерів. Ураховуючи, що за 2014—2015 рр. спад реального ВВП сягнув 15 %, а реальної зарплати — 25%, масштаби падіння реальних доходів пенсіонерів є просто катастрофічними [6].

Дані щодо співвідношення видатків Пенсійного фонду України до ВВП за останні п'ять років представлено на *рис. 1*.



*Рис. 1.* Співвідношення видатків Пенсійного фонду України до ВВП у 2013—2017 рр. (на кінець року), млрд грн

*Примітка.* Побудовано за [6].

У дослідженні Представництва Міжнародного валютного фонду в Україні зазначено, що низька ставка єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, невелика кількість платників і значне заниження реальної заробітної плати є ключовими причинами недостатніх доходів Пенсійного фонду.

Зменшити дефіцит коштів 2017 року передбачалося за рахунок зростання зарплат і розши-

рення кола обов'язкових платників мінімального соціального внеску. Утім, навіть реалізація цих планів не дала можливості суттєво зменшити дефіцит бюджету ПФУ, він становив 25 % від усіх видатків фонду.

Розподіл застрахованих осіб у Державному реєстрі загальнообов'язкового державного соціального страхування України по діапазонах заробітної плати у 2016—2017 рр. представлено в *табл.*

Таблиця

Розподіл застрахованих осіб в Україні по діапазонах заробітної плати у 2016—2017 рр. (на кінець року, тис. осіб)

Показник з/п	менше ніж 3 200 грн	від 3 200 до 5 000 грн	від 5 000 до 10 000 грн	від 10 000 до 20 000 грн	від 20 000 грн до макс. велич., на яку нарах. ЄСВ	понад макс. велич., на яку нарах. ЄСВ
2016 рік	1 238,2	4 783,5	2 724,6	1 078,6	253,4	70,3
2017 рік	1 677,6	3 066,4	3 027,0	1 808,8	486,3	93,5

*Примітка.* Складено за [6].

На кінець 2016 року чисельність застрахованих осіб в Україні становила 10 148,5 тис. осіб, а на кінець 2017-го — 10 159,5 тис. осіб. При цьому третина з них отримувала заробітну плату не більше ніж 5 000 грн. Із 2016 року ЄСВ сплачують лише роботодавці і самозайняті за однаковою ставкою 22 %. При цьому пропорції розподілу ЄСВ змінено таким чином, аби забезпечити достатні надходження за трьома видами соціального страхування (на випадок безробіття, тимчасової непрацездатності, нещасних випадків на виробництві), а весь дефіцит сконцентрувати в пенсійній системі.

Загалом, розмір пенсійного внеску, як частини ЄСВ, скоротився майже удвічі. Демонстративне зниження розміру ЄСВ здійснювалося нібито з метою стимулювання бізнесу до детінізації та розвитку, але насправді поставило під великий сумнів фінансову спроможність страхової пенсійної системи: у 2016—2017 рр. надходження ЄСВ становили менше ніж половину всіх надходжень до бюджету Пенсійного фонду [6].

Новий етап пенсійної реформи в Україні пов'язують зі зміною уряду 2016 року. Основні зміни цього етапу стосувалися перерахунку

пенсій із використанням сучасних показників зарплатної бази (так зване осучаснення) і посилення вимог до страхового стажу. Реалізація зазначених напрямів пенсійної політики уряду повинна була компенсувати втрати пенсіонерів від замороження індексації пенсій та усунути розрив між новими і раніше призначеними пенсіями, а також установити прямий зв'язок між страховим стажем і розміром пенсій. Утім, попри актуальність і об'єктивність зазначених реформ, їх реалізація виявила низку помилок і ризиків, серед яких експерти виділили незбалансовану інформаційну кампанію, суб'єктивне трактування причин несправедливої диференціації пенсій, неадекватні темпи підвищення пенсійних виплат, табу на підвищення пенсійного віку та запровадження нової формули нарахування пенсій.

Фахівці зазначають, що найбільше уваги було приділено осучасненню пенсій, тобто їх підвищенню, проте більшість заходів передбачала скоріше протилежне.

Результати аналізу динаміки пенсійних виплат за останні п'ять років у перерахунку на долари свідчать, що за той період середня пенсія в Україні зменшилася в півтора рази (*рис. 2*).

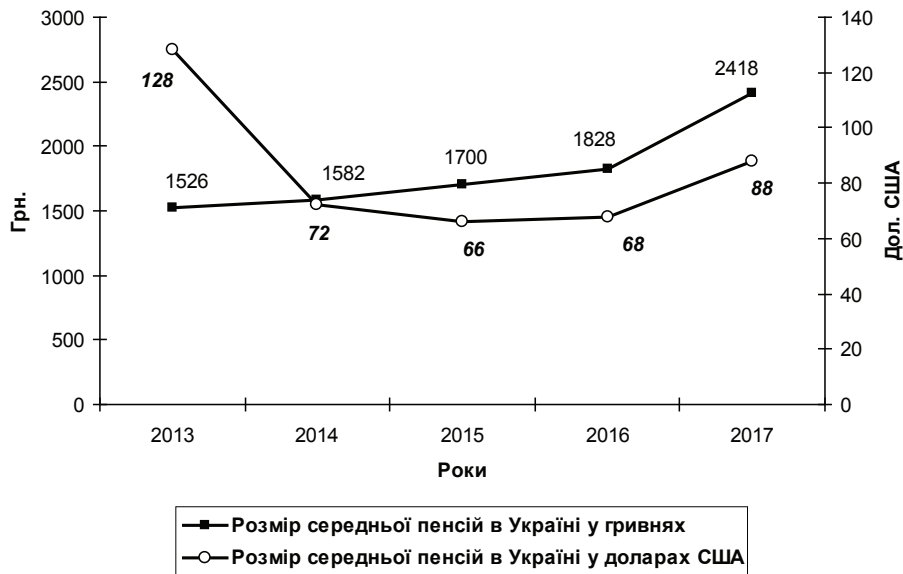


Рис. 2. Динаміка показників середньої пенсії в Україні у 2013—2017 рр. (на кінець року)

Примітка. Побудовано за [6].

Щодо диференціації розміру пенсій, то основною причиною було названо різницю в показниках зарплатної бази, яка застосовувалася для нарахування пенсій у різні роки. Для її усунення пропонувалося провести перерахунок усіх пенсій на зарплатній базі 3 764,4 грн одночасно зі зменшенням оцінки одного року стажу з 1,35 до 1 % і подальшою щорічною індексацією відповідно до темпів інфляції та приросту зарплат. Тоді в людей із різними датами виходу на пенсію, але з однаковими індивідуальними показниками стажу і заробітку, завжди буде однаковий розмір пенсій. Такий підхід експерти вважають несправедливим, тому що він робить усіх однаково бідними, тоді як новопризначені пенсії повинні бути вищими від раніше призначених [10].

Аналітики аргументують такий підхід тим, що в момент переходу людини від зайнятості до пенсії компенсаційна функція останньої має бути максимізована, щоби запобігти різкому падінню звичного рівня життя. Для «старих» пенсіонерів повинно бути передбачено державну підтримку в реалізації їхніх споживчих потреб, зокрема в медичних і соціальних послугах.

Важливою умовою адекватності пенсійних виплат є їхня своєчасна індексація. Останні кілька років індексація пенсій гальмувалася і саме це стало основною причиною їх знецінення і зрівнялівки на рівні, близькому до прожиткового мінімуму. Як показує досвід, підвищення

пенсій потрібно здійснювати поступово, щоб уникнути ризиків зростання споживчих цін через одноразове вкидання великої суми грошей на пенсійні виплати [2].

Одним із найбільш проблемних питань пенсійної реформи в Україні став пенсійний вік. Ще до визначення основних напрямів реформи уряд запевнював, що підвищення пенсійного віку не буде. Утім, демографічна ситуація в нашій країні диктує свої умови. Сьогодні в пенсійній системі України на 10 платників страхових внесків припадає 13 пенсіонерів, тому підвищення пенсійного віку є важливою умовою ефективної пенсійної реформи. На думку експертів, підвищення пенсійного віку і збільшення потрібного трудового стажу, які є дуже низьким за міжнародними стандартами, разом із подальшим посиленням можливих варіантів дострокового виходу на пенсію сприятимуть фінансовому розбалансуванню пенсійної системи в майбутньому. Крім того, ефективність і справедливість системи може бути поліпшена за рахунок зменшення або усунення категоріальних надбавок і спеціальних пенсій [5; 9].

Аналіз функціонування системи пенсійного страхування в Україні показав, що в умовах існування тільки першого рівня, тобто солідарної системи, практично неможливо поліпшити пенсійне забезпечення громадян. Це зумовлено цілою низкою факторів, серед яких, як уже зазначалося, не останнє місце посідає демографічна

ситуація. Солідарна система ефективно працює за умови, що пенсіонери становлять 10–12 % від загальної кількості населення, а в Україні нині пенсіонери за віком становлять 30 % від загальної чисельності населення. Окрім того, має місце значна трудова міграція — близько 7 млн працездатних українців працюють за кордоном, а відповідно, не здійснюють відрахування єдиного соціального внеску. Ще один фактор — це нелегальна зайнятість. Нерідко офіційно виплачується лише мінімальна зарплата, а решта — «у конвертах». Усі ці фактори свідчать про потребу часткового розвантаження солідарної пенсійної системи і закладання основи для створення додаткових джерел пенсійних виплат [1].

Важливим аспектом пенсійної реформи в Україні є відповідне законодавство. Тут потрібно зазначити, що вітчизняне пенсійне законодавство чотири рази зазнавало суттєвих реформувань, однак і до форми, і до змісту цих нововведень у фахівців є чимало застережень. Чинне пенсійне законодавство являє собою велику кількість нормативно-правових актів, дієвість яких не підвищується, а в окремих випадках навіть знижується. Тому вимогою часу є розроблення концепції реформування пенсійного законодавства України і його систематизація із залученням широкого кола фахівців у сфері права, економіки, демографії, зокрема вчених-юристів, економістів-практиків і представників громадянського суспільства. Кінцевим результатом пенсійної реформи має стати Пенсійний кодекс України — єдиний, консолідований нормативно-правовий акт, що об'єднає всі три рівні пенсійної системи України, спеціальне пенсійне забезпечення, а також питання сплати єдиного соціального внеску, призначення, виплати і перерахунку пенсій [10].

Ефективне функціонування пенсійної системи потребує суттєвої модернізації і Пенсійного фонду. У цьому аспекті важливим кроком щодо реалізації стратегічних і тактичних цілей його діяльності є розроблена урядом Стратегія модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року, в якій задекларовано, що технологічний, організаційний, інфраструктурний і кадровий розвиток ПФУ потребує

нових підходів, урахування інноваційних ідей і широкого втілення новітніх інформаційних технологій [8].

**Висновки.** Результати проведеного дослідження дозволили дійти висновку, що реформи тільки в самій пенсійній системі не дадуть великого ефекту без оздоровлення економіки та всієї системи публічних фінансів України. Реальні структурні зміни в економіці та зайнятості потребують чіткої стратегії створення нових робочих місць з гідними умовами оплати праці. Держава, насамперед, повинна забезпечити потрібними умовами суб'єктів майбутнього пенсійного забезпечення шляхом надання можливостей отримання достойної заробітної платні і, як результат, достойної пенсії в майбутньому.

Ураховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід щодо пенсійного забезпечення населення та з огляду на демографічну ситуацію, подальше реформування пенсійної системи України має передбачати такі заходи:

- ухвалення законодавчого рішення про поступове підвищення пенсійного віку до 65 років для жінок і чоловіків, що забезпечить рівні умови в доступі до мінімальних гарантій і права на призначення пенсій шляхом гендерної уніфікації критеріїв страхового стажу;
- удосконалення обліку страхового стажу, вивчення доцільності переходу від щомісячного до щоквартального періоду обліку та впорядкування переліку пільгових періодів, які зараховуються до стажу без сплати внесків, із частковою сплатою внесків або на умовах субсидування внесків державою;
- удосконалення формули страхової пенсії, пошук оптимального поєднання показників заробітку і стажу, їхнього диференційованої оцінки;
- запровадження обов'язкових накопичувальних пенсій зі сплатою додаткових внесків понад ЄСВ і компенсацією фіскального навантаження на працівників;
- структурна реформа солідарної системи шляхом доповнення страхової пенсії універсальним базовим компонентом і перетворення її на трирівневу сучасну європейську пенсійну систему.

#### *Список використаних джерел*

1. Дмитрук Б. П. Еміграційні процеси в Україні: мотивації, тенденції та наслідки для країни / Б. Дмитрук, І. Чудаєва // Економіка та держава. — 2018. — № 1. — С. 4—10.

2. Жук О. Б. Фінансове забезпечення функціонування пенсійної системи України в умовах реформування економіки / О. Жук // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Економіка і менеджмент. — 2017. — Вип. 25. — Ч. 2. — С. 50—54.
3. Іващенко А. Порівняльний аналіз законопроектів щодо підвищення пенсій (№ 6614, 6614-1, 6614-2, 6614-3, 6614-4, 6614-5) [Електронний ресурс] / за заг. ред. В. М. Мазярчука // Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. — 2017. — Режим доступу : [https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/2017-08-07-Порівняльний\\_аналіз\\_пенсійних\\_законопроектів.pdf](https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/08/2017-08-07-Порівняльний_аналіз_пенсійних_законопроектів.pdf).
4. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua>.
5. Офіційний сайт Національного рейтингового агентства «Рюрік» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://rurik.com.ua>.
6. Офіційний сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua>.
7. Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2018 рік : Постанова КМУ від 11 січня 2018 р. № 8 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/pro-zatverdzhennya-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayini-na-2018-rik>.
8. Про схвалення Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 14.09.2016 № 672-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2016-p>.
9. Ткаченко Л. Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні [Електронний ресурс] / Л. Ткаченко; Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України. — Київ, 2018. — Режим доступу : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/14044.pdf>.
10. Шумило М. М. Сучасний стан та перспективи розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні (за матеріалами наукового повідомлення на засіданні Президії НАН України 21 грудня 2016 р.) / М. Шумило // Вісник Національної академії наук України. — 2017. — № 2. — С. 76—87.