



СЕРІЯ «Державна політика щодо публічного управління у сфері пенсійного забезпечення»

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-7\(25\)-568-576](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-7(25)-568-576)

УДК 35.087

Юник Ірина Геннадіївна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, Україна, <https://orcid.org/0000-0002-0985-1800>

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПЕРСПЕКТИВИ МАЙБУТНЬОЇ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ В СУЧАСНІЙ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

Анотація. У статті розкрито сутність концепції майбутньої пенсійної реформи щодо впровадження другого рівня пенсійного забезпечення в контексті обов'язкового накопичувального пенсійного нарахування. Його відмінність від першого (солідарного) рівня полягає в тому, що відрахування працівників ітимуть не у «загальний казан», звідки виплачують гроші нинішнім пенсіонерам, а накопичуватимуться на індивідуальних рахунках. За особою, яка робитиме внески, залишатиметься право власності на ці кошти. Їх можна буде передавати в спадок, ними можна буде достроково користуватися у випадках, які встановить уряд. Усі отримані кошти накопичувальний пенсійний фонд інвестуватиме в певні фінансові інструменти, аби вберегти їх від інфляції та отримати додатковий прибуток.

Позитивними результатами у покращенні пенсійного забезпечення України має стати досягнення таких результатів: забезпечення фінансової стійкості та стабільності у сфері пенсійного страхування; зменшення кількості пільговиків; підвищення рівня життя пенсіонерів та впевненості у соціальному забезпеченні; зменшення пенсійного навантаження роботодавців; створення результативної системи управління пенсійними грошовими потоками; заохочення громадян до заощаджень на старість; встановлення чіткого законодавства.

У перспективі такі відрахування навіть у невеликому обсязі можуть забезпечити великий дохід при досягненні особою пенсійного віку.

Ключові слова: концепція майбутньої пенсійної реформи, пенсійне забезпечення, система недержавного пенсійного забезпечення, солідарна система, накопичувальна система.



Yunyk Iryna Hennadiivna, candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Administration, Mykhailo Kotsiubynskyi Vinnytsia State Pedagogical University, Vinnytsia, Ukraine, <https://orcid.org/0000-0002-0985-1800>

CONCEPTUAL PERSPECTIVES OF FUTURE PENSION REFORM IN MODERN INTERPRETATION

Abstract. The article reveals the essence of the concept of the future pension reform regarding the introduction of the second level of pension provision in the context of mandatory accumulative pension accrual. Its difference from the first (solidarity) level is that employee deductions will not go to the "common cauldron", from where money is paid to current pensioners, but will accumulate in individual accounts. The person making the contributions will retain ownership of these funds. They can be inherited, they can be used ahead of time in cases established by the government. All funds received by the accumulative pension fund will be invested in certain financial instruments in order to protect them from inflation and obtain additional income.

Positive results in improving the pension provision of Ukraine should be the achievement of the following results: ensuring financial stability and stability in the field of pension insurance; reduction of the number of beneficiaries; raising the standard of living of pensioners and confidence in social security; reducing the pension burden of employers; creation of an effective pension cash flow management system; encouraging citizens to save for old age; establishment of clear legislation. In the future, such deductions, even in small amounts, can provide a large income when a person reaches retirement age.

Key words: the concept of the future pension reform, pension provision, system of non-state pension provision, solidarity system, accumulation system.

Постановка проблеми. Історія пенсії сягає корінням углиб століть. Це у I столітті до н. е. Юлій Цезар запровадив державне забезпечення військових після завершення служби. Із розвитком держав змінювалася й ідеологія пенсії: у минулому вона була символом привілеїв та обраності, пізніше набула ширшого соціального значення. Протягом майже двадцяти століть держави забезпечували людей, які завершили державну та військову службу, землею і грошовими коштами [1, 4].

Нині всі розвинуті країни знайшли розумний компроміс між державною та приватною пенсіями у вигляді збалансованої трирівневої системи. Кожна держава вибудовує власну модель пенсійної системи з урахуванням своїх національних особливостей, при цьому пропорції недержавної пенсії в пенсійній системі поступово збільшуються [2, 3].



Аналіз останніх досліджень та публікацій. Першим же офіційно запровадив солідарну державну пенсію для всіх працюючих канцлер Німеччини, Отто фон Бісмарк у 1889 році. 20 років потому естафету підхопили Великобританія та Австралія, а Сполучені Штати Америки прийшли до державної пенсійної системи в 30-ті роки XX століття. СРСР надав народу право на отримання пенсії за віком лише у 1956 році [5].

У нашій країні пенсійні фонди третього рівня офіційно з'явилися на початку 2004 року після набрання чинності Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [2, 4].

Розв'язати проблему пенсійного забезпечення мав би запуск другого рівня пенсійної системи, який передбачає відкриття індивідуальних пенсійних рахунків кожному працівнику. Тим більше, що норму про його запровадження містить закон "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", ухвалений ще у 2003 році. На другий рівень в Україні традиційно покладають великі надії не лише як на рятувче коло для пенсійної системи, а і як на значний інвестиційний ресурс, який повинен стимулювати економіку.

Метою статті є обґрунтування концептуальних перспектив майбутньої пенсійної реформи в сучасній інтерпретації.

Виклад основного матеріалу. 1 листопада на засіданні фракції «Слуга народу» С. Марченко презентував депутатам **концепцію майбутньої пенсійної реформи**. Закон, за яким з 2023 року більшість працездатних українців накопичуватимуть кошти на пенсію, у першому читанні можуть ухвалити в найближчі два місяці. Відповідно до чого, відбудеться довгоочікуваний запуск другого рівня пенсійного забезпечення у 2023 році і матиме кілька етапів. На кожному з них сума обов'язкових відрахувань щорічно збільшуватиметься, а з 2026 року всі учасники другого рівня отримають право самостійно обирати того, хто управлятиме їхніми пенсійними заощадженнями [3, 5].

Майже 20 років тому, в липні 2003 року, в Україні ухвалено закон "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", у якому йдеться про проведення пенсійної реформи в Україні, а саме запроваджено обов'язкові накопичувальні пенсійні рахунки. Згідно цього закону пенсійна система має трірівневу структуру [1, 3, 4].

Перший рівень – солідарна система (Пенсійний фонд України), коли пенсіонери отримують виплати, які здійснюються з внесків тих, хто працює. Солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування базується на засадах солідарності та субсидування й здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, передбачених Законом України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".



Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та здійснення фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом. Згідно цього кожен українець має власний накопичувальний пенсійний рахунок, куди в обов'язковому порядку здійснює відрахування з доходів. Накопичені кошти інвестуються та примножуються.

Третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення. Відповідно чого передбачено відкриття додаткових накопичувальних рахунків у недержавних пенсійних фондах (НПФ), куди за власним бажанням людина може відкладати собі на старість.

Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Другий та третій рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему *накопичувального пенсійного забезпечення*. Наразі з трьох рівнів в Україні працюють два: перший і третій. Відповідно, якщо спростити, то пенсійна реформа передбачає запровадження обов'язкових накопичувальних пенсійних рахунків [4, 5].

Зазначимо, що ті, хто почали трудову діяльність 20 років тому, вже отримали понад половину необхідного для виходу на пенсію стажу. Якби на початку 2000-х вони почали відкладати кошти на свої накопичувальні рахунки, то їх майбутня пенсія була б значно більшою, ніж та, на яку вони можуть нині розраховувати. За ці роки держава робила чимало спроб запровадити накопичувальні пенсії, але усі вони закінчувалися нічим. Востаннє про пенсійну реформу заговорили наприкінці 2021 року, за кілька місяців до початку великої війни [6].

На початку листопада 2022 року відповідний законопроект знову несподівано з'явився в порядку денному парламенту. Щоправда, так само несподівано Верховна Рада відмовилася від його розгляду [1].

Схоже, влада налаштована провести одну з найочікуваніших економічних реформ. Хоча від такої рішучості в захваті далеко не всі. Війна та рекордна інфляція – не найкращий час для інвестицій, без яких неможливо гарантувати ефективність накопичувальних пенсій. Та й ситуація в країні за останні одинадцять місяців кардинально змінилася: від стану державних фінансів, який



дозволяє уряду витратити лише на оборону, до демографічної ситуації, оцінити яку до завершення бойових дій неможливо [4, 7].

В контексті нашого дослідження щодо реалізації пенсійної реформи спробуємо розібратися, чи є війна приводом, аби вчергове відкласти реформу в довгий ящик. Впровадження обов'язкового пенсійного накопичення і реформа Фондового ринку та ринку капіталів є пріоритетом серед ключових аспектів роботи Уряду в 2023 році. На цьому наголосив Прем'єр-міністр Денис Шмигаль під час засідання Кабінету Міністрів України 3 січня [3].

Згідно нової реформи накопичувальний рівень пенсійної системи запрацював би з 2023 року. Третій рівень пенсійної системи створено для формування додаткових пенсійних накопичень за рахунок добровільних внесків фізичних осіб і роботодавців. Недержавне пенсійне забезпечення, як передбачено законодавством, здійснюється [4, 6]:

- недержавними пенсійними фондами (НПФ) шляхом укладення пенсійних контрактів між адміністраторами пенсійних фондів та вкладниками таких фондів;
- страховими організаціями шляхом укладення договорів страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду;
- банківськими установами шляхом укладення договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень у межах суми, визначеної для відшкодування вкладів Фондом гарантування вкладів фізичних осіб (частина третя статті 2 Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення").

«Україна вже багато років має проблему з наповненням Пенсійного фонду. Працездатного населення стає менше, кількість пенсіонерів збільшується. Війна зробила ситуацію критичною. Реформа полягає в тому, що всі працевлаштовані українці матимуть свої пенсійні накопичувальні рахунки», – відзначив Прем'єр-міністр. За його словами, кошти йтимуть на рахунки з трьох джерел: внесок роботодавців, внесок держави на паритетних із роботодавцем засадах та добровільні внески громадян. Таким чином буде реалізовано на практиці право кожного українця на достойну пенсію [2, 7].

Згідно впровадження цієї реформи в перші три роки пенсійні рахунки українців відкривалися б у створеному в межах реформи Державному накопичувальному фонді. Після цього вкладники отримали б право переносити ці рахунки в один з НПФ. Планувалося, що кошти на накопичувальні рахунки за працівника на паритетних засадах мали переказувати роботодавець та держава. Розмір внеску протягом першого року реформи повинен був становити 2% від зарплати (1% завдяки зменшенню ЄСВ, який роботодавець платить за працівника, та 1% з держбюджету). Протягом другого року – 3% (1,5% + 1,5%), з третього



року і надалі – 4% (2% + 2%). Участь у реформі мали брати люди, яким на момент її старту не виповнилося 55 років, а ФОПи та самозайняті особи – на добровільних засадах [3, 5, 6].

В останні роки на пенсійну реформу покладали великі сподівання. Вона мала не лише допомогти розв'язати проблему грошового забезпечення майбутніх пенсіонерів, а й стати джерелом довгострокових інвестицій в економіку. Проте коли на початку листопада законопроект про пенсійну реформу з'явився в порядку денному Верховної Ради, деякі експерти виступили з критикою ініціативи. Їхні аргументи стосувалися того, що в умовах війни країна не готова до проведення реформи і, зрештою, звичайні українці від неї не виграють. Представимо, запрограмовані доходи та видатки в контексті реалізації цієї реформи (рис. 1).

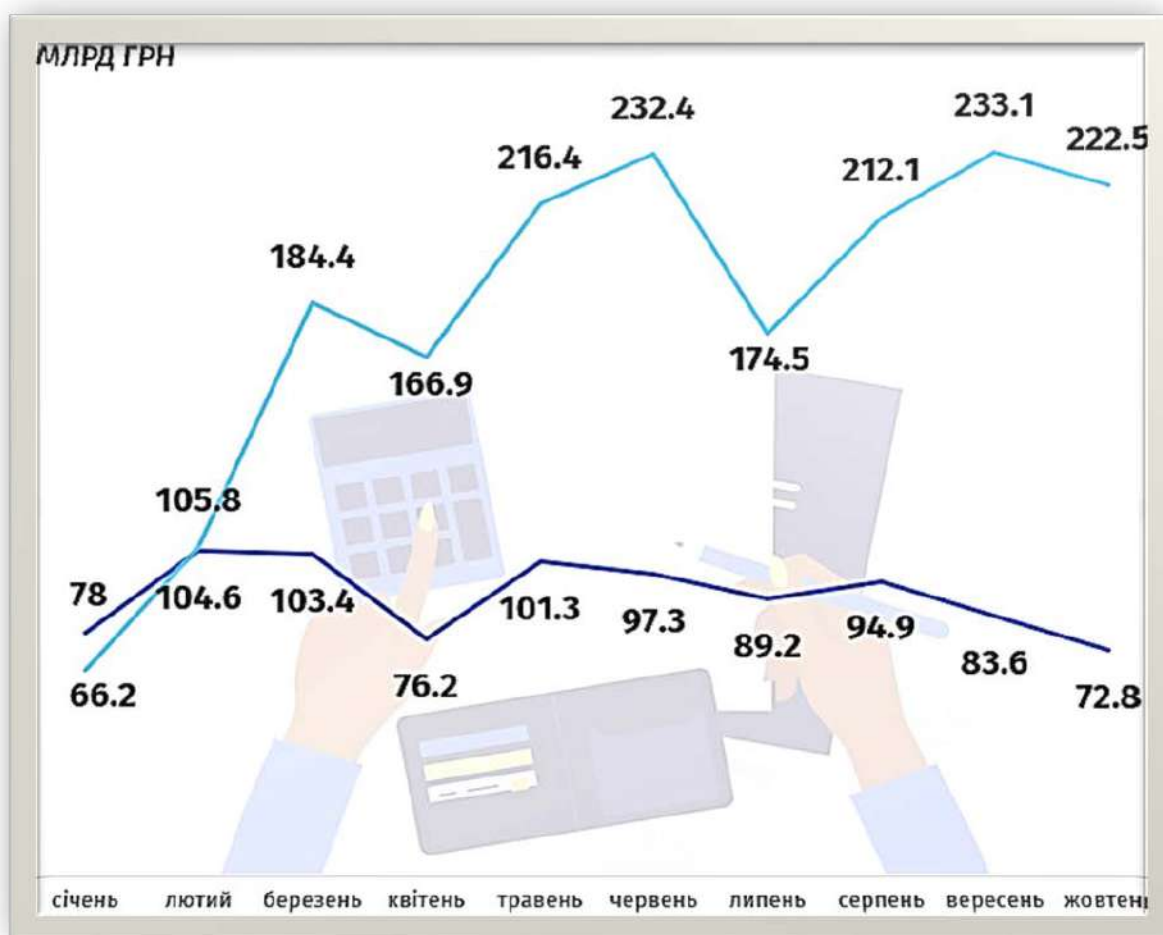


Рис 1. Показники доходів та видатків згідно реалізації пенсійної реформи в 2022 р.

Хоча пенсійна реформа покликана знизити навантаження на бюджет у довгостроковій перспективі, вона є дороговартісною, особливо на перших



етапах реалізації. Річ у тім, що концепція пенсійної реформи не передбачає збільшення відрахувань роботодавцями та працівниками. На накопичувальні рахунки спрямовуватимуть частину ЄСВ, що означає зменшення надходжень солідарного Пенсійного фонду та збільшення видатків бюджету на його покриття. У 2022 році уряду навіть без витрат на пенсійну реформу ледве вдасться знаходити кошти на проведення всіх видатків за рахунками держбюджету. Якби не міжнародна допомога партнерів, то державі довелося б суттєво урізати видатки, не пов'язані з обороною, та на повну потужність запустити "друкарський верстат".

Недержавний пенсійний фонд (НПФ) – це фінансова установа, призначена для накопичення коштів на додаткову недержавну пенсію та здійснення пенсійних виплат учасникам фонду. Учасники НПФ – це люди, на користь яких сплачуються пенсійні внески до НПФ, а вкладники – це особи, які здійснюють такі внески (самі учасники, їх роботодавці, професійне об'єднання або члени сім'ї). Відповідно до статті 7 Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення" Учасниками фонду можуть бути лише громадяни України, іноземці та особи без громадянства. Участь фізичних осіб у будь-якому недержавному пенсійному фонді є добровільною, крім випадків, встановлених законом. Фізична особа може бути учасником кількох пенсійних фондів за власним вибором відповідно до вимог цього Закону. Звісно, що відповідно до цього іноземці не зобов'язані здійснювати пенсійне забезпечення людей похилого віку в Україні [2, 6].

У 2023 році на покриття дефіциту Пенсійного фонду заплановано 232,9 млрд грн – майже 10% від усіх державних видатків. Зменшення надходжень від ЄСВ навіть на 1% може збільшити видатки на виплату пенсій з бюджету ще на 20 млрд грн. На таку ж суму зростуть прямі видатки держави на фінансування накопичувальних рахунків громадян на паритетних засадах з роботодавцями. «Зараз і так стоїть питання, як профінансувати фіскальний розрив, тому приходимо до питання ще більшого порушення фіскальної стійкості», – каже експертка Інституту економічних досліджень та політичних консультацій О. Бетлій [5].

Висновки. Страхові внески до Накопичувального пенсійного фонду є складовою частиною єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, сплаченого учасниками накопичувальної системи пенсійного страхування, і підлягають спрямуванню до Накопичувального пенсійного фонду в таких розмірах: у рік запровадження перерахування – 2 відсотки бази нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, встановленого для таких учасників; кожного наступного року – у розмірі, збільшеному на 1 відсоток, до досягнення 7 відсотків і подальшої сплати у зазначеному розмірі (частина третя статті 1 Закону України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи").



При цьому зберігаються і відрахування на солідарну пенсійну систему. Таким чином, при одночасному збереженні і солідарної, і накопичувальної пенсійної системи деяким категоріям громадян доведеться платити більше від $22\% + 2\%$ до $22\% + 7\%$ податків протягом найближчих років. Страхові внески до Накопичувального пенсійного фонду для осіб, які беруть добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, нараховуються на суму, передбачену договором про добровільну участь. Пенсійний фонд України спрямовує страхові внески до Накопичувального пенсійного фонду на відповідні рахунки на підставі відомостей, поданих платниками єдиного внеску до Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Додаткову недержавну пенсію можна одержувати поряд з державною. Розмір пенсійних виплат з НПФ визначається, виходячи з суми накопичених коштів учасника, яка залежить від розміру пенсійних внесків, терміну їх накопичення та розподіленого інвестиційного доходу.

Література:

1. Бурков Ю. А. Сучасна система накопичення / Ю. А. Бурков // Фінансові послуги. – 2012. – № 2. – С. 4-6.
2. Городецька Л. О. Реформування пенсійної системи в Україні / Л. О. Городецька // Фінанси України. – 2012. – № 5. – С. 12-13.
3. Женчак О. В. Розвиток пенсійного забезпечення та його вплив на економіку України на основі європейського досвіду / О. В. Женчак // Наука молода. – 2012. – № 9. – С. 97-101.
4. Зайчук Б. О. Система пенсійного забезпечення: сьогодні і завтра / Б. О. Зайчук // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – №8. – С. 20-21.
5. Про збір та облік Єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Електронний ресурс] : Закон України від 1 січня 2011 року № 2464-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main.cgi>
6. Про пенсійне забезпечення [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2011. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
7. Про Пенсійний фонд України [Електронний ресурс] : Положення від 24 жовтня 2007 року № 1261. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0976-02>

References:

1. Burkov Yu. A. (2012). Suchasna systema nakopychennia [Modern accumulation system]. *Finansovi posluhy*. 2. 4-6 [in Ukraine].
2. Horodetska L. O. (2012). Reformuvannia pensii noi systemy v Ukraini [Reforming the pension system in Ukraine]. *Finansy Ukrainy*. 5. 12-13 [in Ukraine].
3. Zhenchak O. V. (2012). Rozvytok pensii noho zabezpechennia ta yoho vplyv na ekonomiku Ukrainy na osnovi yevropeiskoho dosvidu [The development of pension provision and its impact on the economy of Ukraine based on European experience]. *Nauka moloda*. 9. 97-101 [in Ukraine].
4. Zaichuk B. O. (2012). Systema pensii noho zabezpechennia: sohodni i zavtra [Pension system: today and tomorrow]. *Aktualni problemy ekonomiky*. 8. 20-21 [in Ukraine].



5. Pro zbir ta oblik Yedynoho vnesku na zahalnooboviazkove derzhavne sotsialne strakhuvannia [About the collection and accounting of the Single contribution to the mandatory state social insurance]. Zakon Ukrainy vid 1 sichnia 2011 roku № 2464-VI. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main.cgi> [in Ukraine].

6. Pro pensiine zabezpechennia [About pension provision]. Zakon Ukrainy vid 08.07.2011. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14> [in Ukraine].

7. Pro Pensiinyi fond Ukrainy [About the Pension Fund of Ukraine]. Polozhennia vid 24 zhovtnia 2007 roku № 1261. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0976-02> [in Ukraine].

