

Марія РІППА

## СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНИЙ І СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНИЙ АСПЕКТИ

*Охарактеризовано соціально-економічні і демографічні аспекти становлення державного пенсійного забезпечення (станом на початок 2004 р.), виокремлено етапи його розвитку і здійснено поглиблене дослідження їх фінансових аспектів. Встановлено три групи факторів – макроекономічні, демографічні, соціально-економічні, що спричинили кризу Пенсійного фонду України й обумовили необхідність кардинальної перебудови пенсійного забезпечення.*

*The socio-economic and demographic aspects of becoming of the state pension providing are described, the stages of his development are selected and deep research is carried out them financial aspects. Three groups of factors are set – macroeconomic, demographic, socio-economic, that entailed the crisis of the pension fund of Ukraine and stipulated the necessity of cardinal alteration of the pension providing.*

Чинна система державного пенсійного забезпечення в Україні відповідно до ст. 2 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [4, 2] має дворівневу структуру:

- I рівень – солідарна система загальнообов’язкового пенсійного страхування;
- II рівень – обов’язкова накопичувальна система.

Нині у повному обсязі функціонує тільки модернізована солідарна система, яка базується на засадах солідарності і субсидування, охоплює 13,7 млн. пенсіонерів (29,1% наявного населення), близько 15,6 млн. платників страхових внесків, через котру розподіляється більше ніж 16% ВВП. Частина пенсійних виплат у сукупних соціальних трансфертах сягає 45,1% [1, 3].

Для оцінки теперішнього стану та можливих майбутніх змін у системі пенсійного забезпечення в Україні, у т. ч. і в системі державного пенсійного забезпечення, розглянемо еволюцію їх становлення в Українській державі. Пенсійне забезпечення на теренах України за останні 127 років (1881–2008 рр.) пройшло кілька етапів, які можна охаракте-

ризувати рівнем пенсійного законодавства, широтою охоплення населення, колом їх професійної орієнтації, джерелами фінансування та іншими ознаками (табл. 1).

Своїми витокami пенсійне забезпечення, як частина соціального страхування, сягає середини 80-х рр. XIX століття. Воно зародилося у формі пенсійних кас – емеритальних і страхових. На той час на теренах східних областей України, що були під протекторатом Росії, для певних категорій державних чиновників та окремими відомствами для їх службовців створювались так звані емеритальні та страхові каси. Законодавчо обов’язковий устрій кас пенсійного страхування започатковано у 1861 р.

Аналогічно запроваджувалось пенсійне забезпечення за старістю і в західних областях України, які входили до складу Австро-Угорської імперії. Так, вже в 1898 р. австро-угорським урядом було прийнято рішення про відкриття Кооперативного товариства взаємного страхування “Дністер”. Воно здійснювало регулярні відрахування у спеціальні фонди, зокрема: основний, резервний, преміальний, фонд взаємодопомоги членам товариства, фонд нарахованих відсотків по

Таблиця 1

Характеристика етапів розвитку державного пенсійного забезпечення України\*

Етапи	Період	Характеристика	Джерела фінансування
<b>Перший етап</b> – зародження і становлення пенсійного забезпечення	кінець XIX ст. – 1917 рр.	Обмежене пенсійне право, окремі галузеві і професійні пенсійні системи, у формі емеритальних і страхових пенсійних кас	Страхові внески учасників і приплати державних відомств
<b>Другий етап</b> – державне централізоване пенсійне забезпечення в епоху соціалізму	1917 – 1991 рр.	Поетапне включення більшості категорій пенсіонерів у систему пенсійного забезпечення, фінансування у формі бюджетних трансфертів, декларативний принцип соціального страхування	Державні трансферти та внески роботодавців
<b>Третій етап</b> – розвиток пенсійної системи незалежної України в умовах ринкових трансформацій	1991 – 2003 рр.	Загальнодержавна солідарна система соціального забезпечення, яка частково базується на страхових засадах, диференційований підхід відносно різних форм власності, не в повній мірі відповідає вимогам ринкової економіки	Страхові внески роботодавців, найманих працівників та бюджетні трансферти
<b>Четвертий етап</b> – запровадження трирівневої пенсійної системи	починаючи з 01.01.2004 рр.	Запровадження трирівневої пенсійної системи з поєднанням обов'язкового пенсійного страхування та добровільного пенсійного забезпечення	Страхові внески роботодавців, найманих працівників, бюджетні трансферти, накопичувальні інвестиційні джерела

\* Складено автором.

резервах страхових внесків, фонд забезпечення персоналу при нещасних випадках та пенсійний фонд службовців. Розмір останнього у 1907 р. складав 218 тис. крон [7, 92].

Підсумовуючи, слід зауважити, що як і в країнах Західної Європи, пенсійне забезпечення в дореволюційній Україні розвивалось переважно на засадах соціального страхування. На початок XX ст. сформувались два концептуальних підходи, коли державне пенсійне забезпечення у формі емеритури поєднувалось з елементами недержавного пенсійного страхування. В той час ще не існувало всеохоплюючої системи пенсійного забезпечення.

Другий етап формування пенсійного забезпечення розпочався після політичних подій 1917 р. і закінчення громадянської війни. Уряд суттєво змінив систему фінансування пенсійного забезпечення. Вже у 1933 р. соціальне страхування почало перетворюватися у соціальне забезпечення. Ухвалена у 1936 р. Конституція СРСР декларативно проголосила

право усіх громадян на матеріальне забезпечення в старості. Разом з цим, колгоспникам довелось очікувати призначення державних пенсій ще понад 30 років. Закон від 1964 р. “Про пенсії і допомогу членам колгоспів” визначив пенсійний вік для чоловіків – 65 років, для жінок – 60 років. І тільки у 1968 р. сільське населення отримало право на пенсію за старістю у такому ж віці, як робітники і службовці. Принагідно, приведемо ще декілька фактів про несправедливість держави щодо пенсіонерів-колгоспників, чисельність яких у 1970 р. становила 42% усіх пенсіонерів, а їх середня пенсія за віком була у чотири рази меншою, ніж у робітників і службовців – відповідно 15,8 і 56,1 карбованців [11, 10].

В середині 1980-х рр. в Радянському Союзі почали відбуватися зміни у всіх сферах життя: політичній, економічній і соціальній. Виникла потреба змін і у пенсійному законодавстві. У травні 1990 р. ВР СРСР ухвалила Закон “Про пенсійне забезпечення”. Однією із принципових відмінностей стало те, що

виплата пенсій передбачалась не з Державного бюджету СРСР, а з принципово нової фінансової інституції – Пенсійного фонду. Стаття 8 декларувала, що всі державні пенсії фінансуються з коштів Пенсійного фонду як самостійної фінансово-банківської системи, що формується за рахунок відрахувань підприємств, установ, організацій, громадян та коштів держбюджету.

Таким чином, в умовах тоталітарно-планової економіки пенсійне забезпечення передбачало поєднання принципів соціального страхування і соціальної допомоги. "Одержавлення" і "монополізація" пенсійного забезпечення стали наслідком того, що основним власником засобів виробництва була держава, а тому економічна і фінансова відповідальність щодо забезпечення соціальних ризиків лежала на ній. Внески підприємств не мали страхового характеру і не базувались на оцінці соціальних ризиків, за рахунок страхових внесків проводилися окремі види виплат, які не залежали від участі у фінансуванні пенсійного забезпечення. Крім того, не існувало тісного зв'язку між трудовим внеском працівника і розміром його пенсій, а також не забезпечувалась зацікавленість у формуванні Пенсійного фонду. Разом з тим, було започатковано закладення страхових основ в розбудові пенсійної системи України.

Новий етап розвитку інституту пенсійного забезпечення розпочався з набуттям Україною незалежності і відбувався на базі системи, що існувала в радянський період. Правовою основою її став Закон України "Про пенсійне забезпечення" прийнятий у грудні 1991 року, який відповідно до Конституції України гарантував усім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових і соціальних пенсій. За цим законодавчим актом призначались такі види державних пенсій: а) трудові (за віком, по інвалідності, в разі втрати годувальника, за вислугу років); б) соціальні [6, 4].

Відповідно до вищенаведеного законодавства кожна працююча людина повинна

бути в системі державного пенсійного страхування, в основу якого покладено так звану "угоду покоління". Це означає – сьогоднішні платники внесків фінансують сьогоднішніх пенсіонерів. Дія нового механізму пенсійного забезпечення мала низку позитивних з соціальної точки зору наслідків. За аналітичними оцінками фахівців Б. Надточія і В. Яценка [11], Закон значно розширив категорії громадян, які мають право на пенсію. Зокрема, право на соціальну пенсію здобули громадяни, які не брали участь у формуванні коштів Пенсійного фонду. Майже вдвічі збільшився перелік категорій громадян, що мають право на окремі пільги у пенсійному забезпеченні. На 5-15 років було знижено віковий ценз для виходу на пенсію за віком на пільгових умовах для понад 20 категорій працівників, а також для виходу на пенсію за вислугу років.

Якщо давати оцінку положенням Закону у відриві від фінансового забезпечення, то за змістом це чи не один з найкращих у світі, адже він, зокрема, задекларував мінімальну пенсію на рівні прожиткового мінімуму та можливість одержання пенсії в розмірі 75% заробітку. Однак норми будь-якого закону тоді мають переваги, якщо вони фактично діють, відповідають фінансовій і демографічній ситуації і на цій основі набувають свого реального змісту. Співвідношення між середньою пенсією і середньою зарплатою у 1994 р. становило 45,1%, а у 1995 – 36,1%. В той же час мінімальна пенсія складала тільки чверть межі малозабезпеченості. Відсутність під час розробки вищезгаданого пенсійного законодавства належних економічних обґрунтувань й актуарних розрахунків, ігнорування демографічних тенденцій та розширення пільгових пенсій, спричинило фінансову неспроможність пенсійної системи України. У цьому неважко переконатися, якщо подивитися на проблему через призму динаміки Пенсійного фонду, яка безпосередньо пов'язана з демографічною ситуацією, системою оплати праці, рівнем доходів населення, падінням або зростанням виробництва. Тобто, практично, з усіма основними

Таблиця 2

**Бюджет Пенсійного фонду України і його виконання упродовж 1992–2000 рр.\***

Рік	Характеристика	Доходи, млн. грн.**	Видатки, млн. грн.**	Сальдо, млн. грн.**	Сальдо, % до доходів
1992	План	508242,1	397784,0	+110459,6	+21,7
	виконання	615644,0	397783,5	+217861,0	+35,4
1993	План	13361996,0	12321882,0	+1040114,0	+7,8
	виконання	14827300,0	12321882,0	+2505418,0	+16,8
1994	План	94311617,0	81082615,0	+13229002,0	+14,0
	виконання	99892652,0	89282206,0	+10610446,0	+10,6
1995	План	419002048,0	398173980,0	+20828068,0	+5,0
	виконання	440907820,0	431199980,0	+9707840,0	+2,2
1996	План	7939,0	8694,0	-755,0	-9,5
	виконання	7539,7	7572,7	-33,0	-0,4
1997	План	10876,6	10810,9	+65,7	+0,6
	виконання	9614,2	9530,6	+83,6	+0,9
1998	План	11846,4	11851,9	-5,5	-0,05
	виконання	10014,9	9702,2	+312,7	+3,1
1999	План	13099,3	13099,3	0,0	0,0
	виконання	12038,7	12067,7	-29,0	-0,2
2000	План	14160,0	14200,0	-40,0	-0,3
	виконання	15425,4	14293,1	1132,4	7,3

\* Складено на основі даних Пенсійного фонду України.

\*\* До 1995 р. дані наведені у крб., наступні роки – в грн.

макроекономічними показниками, які є одночасно у своїй суті дуже чутливими індикаторами рішень, які приймаються в державі, та впливають на усі соціально-економічні процеси, що в ній відбуваються.

Для виконання програм пенсійного забезпечення відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України №39 від 28 січня 1992 року був створений Пенсійний фонд України. Як спеціальний фінансовий інститут він зародився в надрах планової економіки, тому основні недоліки, притаманні їй, були автоматично перенесені на його функціонування.

Українська державна політика стосовно Пенсійного фонду була нестабільною, були періоди, коли Пенсійний фонд існував автономно як державний позабюджетний фонд (1992–1993), були періоди, коли цей фонд включався до складу Державного бюджету України (1994–1996 рр.). З 1997 р. Пенсійний фонд функціонує як державний позабюджетний фонд. Інтенсивність періодичних

змін, що відбувалися і відбуваються в пенсійному обслуговуванні громадян, відбиває складний, суперечливий, нестабільний характер функціонування пенсійної системи в умовах перехідного періоду. Фінансове забезпечення виконання Закону “Про пенсійне забезпечення” розраховувалось у 1992 р. за тарифом страхових внесків до Пенсійного фонду для роботодавців на рівні 55,876% від фонду оплати праці (ФОП). Вже в квітні тариф знижено до 32,6%, а згодом у липні 1997 – до 32%. В перші роки українських реформ (1992–1993 рр.) фінансовий стан Пенсійного фонду характеризувався профіцитом бюджету, необхідно зазначити, що фонд проводив комерційну діяльність для формування резервів. Разом з тим, як свідчать дані табл. 2, у міру ускладнення соціально-економічної ситуації в Україні різниця між доходами і видатками почала скорочуватись. Якщо в 1992–1994 рр. стан Пенсійного фонду не викликав ніяких тривог,

Таблиця 3

**Структура заборгованості перед Пенсійним фондом України станом на 1 січня 1999 року\***

№ з/п	Види заборгованості	Сума, млн. грн.	Питома вага
1.	Заборгованість підприємств, установ та організацій	2333,9	70,8
2.	Заборгованість Державного бюджету	705,6	21,4
3.	Заборгованість Чорнобильського фонду	221,5	6,7
4.	Заборгованість місцевих бюджетів	35,8	1,1
5.	РАЗОМ	3296,8	100,0
6.	Заборгованість у % до загальної суми доходів		33,8

\* Складено на основі даних Пенсійного фонду України.

то в 1995 р. він дещо погіршився – заборгованість із виплати зарплати, індексування пенсій негативно вплинули на фінансовий стан Пенсійного фонду.

Пенсійна криза почала проявлятися на четвертому році незалежності України. У 1996 р. дефіцит бюджету склав 33 млн. грн., накопичувалися борги з виплати пенсій. Головною проблемою подальшої діяльності фонду було несвочасне фінансування пенсійних виплат і погашення заборгованості, яка на 01.01.1999 р. становила 1,974 млрд. грн. Основною причиною такого кризового стану в пенсійній системі стало різке зменшення поступлень страхового збору на пенсійне страхування, що, на нашу думку, пов'язане з наступними проблемами:

- зростання заборгованості по зарплаті;
- значне зростання бартерного обміну між підприємствами;
- широкомасштабне використання готівкових коштів в розрахунках між суб'єктами господарювання;
- приховування (“тінізація”) реальних обсягів виробництва і обігу коштів;
- використання натуральної форми оплати праці.

На фоні основної причини – зростання недоїмки Пенсійного фонду з боку підприємств, суттєво ускладнювала його фінансовий стан заборгованість Державного бюджету з фінансування виплат пенсій та допомоги військовослужбовцям, Чорнобильського фонду та місцевих бюджетів на виплату допомоги по догляду за дитиною віком від 1,5 до 3 років, що підтверджують дані табл. 3.

Однією із проблем, яка існувала в пенсійній системі України на той час, був її обов'язок за рахунок внесків сплачених на пенсійне страхування здійснювати низку соціальних виплат: допомогу по догляду за дітьми; соціальні пенсії; цільову допомогу малозабезпеченим пенсіонерам; грошову допомогу певним групам непрацездатних осіб і пенсіонерам, дохід яких на одного члена сім'ї не досягає мінімального розміру; допомогу на поховання; спеціальні доплати ветеранам війни; спеціальні доплати іншим групам пенсіонерів, зокрема: жителям гірських районів, жертвам політичних репресій тощо; пенсій і доплати особам, що постраждали від наслідків аварії на ЧАЕС. Витрати на ці потреби становили 16% усіх платежів, здійснюваних Пенсійним фондом.

Незважаючи на заходи щодо перерахунку та індексації пенсії в зв'язку з інфляцією і навіть незначним випередженням темпів росту середньої пенсії порівняно з середньою зарплатою, упродовж перших років незалежності доходи близько 14 млн. пенсіонерів були слабо захищеними від зростання вартості життя. Реальний розмір пенсії у 1996 р. становив лише 47,5% відповідно до пенсії 1991 р. Мінімальна пенсія за віком на 01.01.1997 р. становила 15 грн. (9,4% середньої зарплати); така ситуація вимагала термінового підвищення пенсій. Законом України від 4 березня 1997 р. “Про внесення змін до Закону України “Про пенсійне забезпечення” було передбачено, що мінімальний розмір пенсії за віком встановлюється в розмірі мінімального споживчого бюджету. В умовах кризового стану

економіки – у розмірі не нижчому за величину межі малозабезпеченості. З 1 січня 1997 р. межа малозабезпеченості дорівнювала 70,9 грн., однак мінімальний розмір пенсії до такої величини не був збільшений і, фактично, Закон залишився не виконаним. Законом від 15 липня 1999 р. з 1 вересня цього ж року був встановлений мінімальний розмір пенсії за віком 24,9 грн.

Рецесія виробництва, гіперінфляція на початку ринкових перетворень, зниження ефективності виробництва призвели до загального зниження та знецінення пенсії, з одного боку, та практично відсутньої диференціації її розмірів, з іншого боку, тобто в повній мірі проявилась деформація принципу пенсійного забезпечення – залежність розміру пенсії від трудового внеску. В той же час, до 1992 р. різниця між найвищими та найменшими розмірами пенсій не перевищувала 4 рази, що, до речі, відповідає нормам світової практики. Упродовж 1992–1996 рр. було схвалено близько 20 законодавчих актів, що регулюють пенсійне забезпечення. Таким чином, існуюча система пенсійного забезпечення сприяла появі великої кількості привілейованих пенсіонерів. У результаті виникла значна невідповідність між розмірами їхніх пенсійних внесків та величиною отримуваних ними пенсій, виплата яких відбувалася за рахунок зменшення розміру пенсій у інших категорій пенсіонерів. Так, у 1999 р. співвідношення найменшої і найвищої пенсійної виплати складало – 1:25, тобто від 46 грн. (малозабезпечені) до 1161 грн. (чорнобильці), а

у 2000 р. – 1:31, тобто від 58 до 1800 грн. (науківці) [10, 6]. Така амплітуда коливань у розмірах пенсій окремих категорій пенсіонерів свідчить про узаконені принципи соціальної нерівності у пенсійній системі.

Таким чином, криза Пенсійного фонду, що вперше проявилась у 1996 р. та інтенсивно наростала у 1997–1998 рр. продемонструвала невідповідність чинної на той час системи пенсійного забезпечення до нових умов соціально-економічного розвитку. Аналізуючи цю ситуацію, можна виокремити три групи факторів, що спричинили вказану кризу – макроекономічні, демографічні та фінансово-економічні.

До першої групи факторів макроекономічного плану слід віднести серйозні прорахунки у здійсненні економічних реформ, недооцінювання значення соціальної складової, які призвели до кризового стану соціальної сфери ще в середині 1990-х рр. Проявом такої ситуації стало зменшення як обсягів ВВП на душу населення – у 1997 р. порівняно з 1992 у 3,5 рази, так і реальної зарплати, гіперінфляція якої у перші роки незалежності сягала 10256%.

До другої групи належать фактори, що мають в основі демографічний характер. Їх вплив проявляється в наявності високого соціального навантаження на працездатне населення, підтвердженням цього є статистичні дані, подані у табл. 4, аналіз яких свідчить про істотне зменшення упродовж 1991–2000 рр. платників пенсійних внесків і відповідне зростання демографічного коефіцієнта залежності

Таблиця 4

**Співвідношення між чисельністю пенсіонерів та працездатних у 1991–2000 рр.\***

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Загальна чисельність пенсіонерів, млн.	13,08	13,55	14,19	14,88	14,52	14,12	13,97	13,7	13,67	13,85
Чисельність працюючих платників пенсійних внесків, млн.	25,01	24,5	23,0	23,0	20,2	19,0	17,8	17,5	16,6	15,6
Демографічний коефіцієнт, (1:2)	52,3	55,3	61,7	63,0	71,9	74,3	78,5	78,3	82,5	88,8

\* Складено і розраховано на основі даних Пенсійного фонду України.

ті. Якщо у 1991 р. 100 працюючих утримували 52 пенсіонерів, то у 2000 р. – вже близько 89 осіб пенсійного віку. При зростанні демографічного коефіцієнта для забезпечення виплати пенсії на належному рівні збільшується розмір тарифної ставки (навантаження на фонд оплати праці).

За досліджуваний період зросла диспропорція між різким збільшенням кількості осіб, які виходять на пенсію, в тому числі тих, які ще не досягли пенсійного віку через наявність пільгових умов і за вислугу років, і зменшенням чисельності осіб, які сплачують страхові внески. Зокрема, кількість дострокових пенсій за віком збільшилася удвічі, а 28% пенсіонерів призначено дострокові (на 5–10 років раніше) пенсії [9, 32], в той же час відбулося зростання вимушеної незайнятості робочої сили, внаслідок постійного порушення рівноваги між попитом і пропозицією праці на її ринку.

За оцінкою незалежних експертів, близько двох мільйонів робочих місць закрилося з 1990 р. на виробництві і майже 2,5 мільйони – у всіх решта галузях. В загальному це становить 18% з 24 мільйонів робочих місць в Україні. Ситуація на ринку праці погіршувалась тим, що при побудові системи пенсійного забезпечення на розподільчій основі з'являється необхідність підтримки високого рівня страхових внесків в Пенсійний фонд, а це провокує зростання масштабів ухилення від платежів.

До третьої групи належать фактори фінансово-економічного характеру. На фоні загальної тенденції збільшення масштабів несплачених податків, в тому числі і страхових внесків у позабюджетні фонди, частка заробітної плати, з якої стягуються внески для фінансування пенсійних виплат, в загальній сумі доходів населення скоротилась з 69% у 1992 р. до 40% у 1996 р.

Сприяв фінансовій кризі також негативний вплив “тінізації” економіки. Оплата праці в тіньовому секторі в 2,5–3 рази була вища, ніж у сфері офіційно зареєстрованої діяльності. Частка відрахувань до Пенсійного фонду у ВВП поступово зменшувалася з 9,2% у 1992 р. до 8,2% у 1995 р. [9, 33]. Лише після впроваджен-

ня Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” з 01.01.04 вона знову піднялась до 10,9%, а нині має стійку тенденцію до зростання.

Одним із негативних чинників було також збільшення заборгованості по заробітній платі. Так, для прикладу, заборгованість з виплати зарплати, яка сягнула на 01.01.1999 р. 10,75 млрд. грн. не дала можливості Пенсійному фонду отримати 3,64 млрд. грн. страхових внесків, що відповідало майже чотиримісячній потребі в грошових коштах (щомісячна потреба у 1998 р. складала 964,9 млн. грн.), а заборгованість з виплати пенсій на 01.01.1999 р. становила 1,97 млн. грн. [3, 3].

Всі вищезгадані чинники в сукупності зумовили необхідність кардинальної перебудови правових засад пенсійного забезпечення. Її основою стала “Концепція соціального забезпечення населення України” № 3758–XII від 21 грудня 1993 р., а також прийняті 28 червня 1996 р. Конституція України та Основи законодавства України “Про загальнообов’язкове державнесоціальнострахування” від 14.01.1998р. Була започаткована пенсійна реформа Указом Президента України “Про Основні напрями реформування пенсійного забезпечення України” [13]. У цьому законодавчому акті були визначені етапи проведення пенсійної реформи в Україні, передбачено основні першочергові завдання. Оскільки основна мета реформування пенсійної системи – це забезпечення життєвого рівня у старості, наближеного до рівня життя в активному віці, тому в той час на перше місце висувалась проблема ліквідації заборгованості з виплати пенсій і активізація роботи з мобілізації коштів на виплату пенсій.

Перший крок у цій справі було зроблено Указом Президента України “Про впорядкування сплати збору на обов’язкове державне пенсійне страхування та раціональне використання коштів Пенсійного фонду” від 4 липня 1998 р. Відповідно до Указу збір на обов’язкове державне пенсійне страхування починає нараховуватись на всі види виплат, що належать до витрат на оплату праці найманих працівників, а

не лише на ті, що підлягають обкладенню прибутковим податком з громадян.

Для фінансового забезпечення погашення заборгованості з виплат пенсій, збільшення надходжень до Пенсійного фонду Указом Президента “Про невідкладні заходи щодо погашення заборгованості з виплати пенсій” введено збір на обов’язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій, а саме:

- з операцій із купівлі-продажу валюти;
- з продажу ювелірних виробів;
- з операцій відчуження легкових автомобілів.

Незважаючи на те, що на сьогодні прийнято новий Закон про пенсійне страхування, в якому дано визначення страхового внеску, пенсійні збори зберігаються, тому що вони залишилися в переліку загальнодержавних податків і зборів (ст. 14 Закону України “Про систему оподаткування” від 25.06.1991 р.). З часу його запровадження тільки протягом 1998–2000 рр. до бюджету надійшло 1,67 млрд. грн. Найбільші обсяги в загальних надходженнях становив збір, що сплачувався з купівлі та продажу валюти – 661,8 млн. грн., або 63,6% від загальної суми надходжень [12, 8].

Наступним кроком на шляху реформування пенсійного забезпечення та стабілізації фінансового стану пенсійної системи стало розмежування джерел фінансування виплат з Пенсійного фонду, що ілюструється даними табл. 5.

Відповідно до Указу Президента України від 4 травня 1998 року “Про заходи щодо

впровадження персоналізованого обліку в системі обов’язкового державного пенсійного страхування” у 1998 р. розпочато роботу зі створення нормативно-правової бази та здійснення заходів щодо поетапного впровадження в Пенсійному фонді персоналізованого обліку зборів (внесків) на обов’язкове державне пенсійне страхування. Реалізація цього Указу підвищила зацікавленість платників пенсійних внесків у їх сплаті, дала також можливість відновити взаємозв’язок розмірів пенсії з трудовим внеском.

Започаткована у 2001 р. позитивна динаміка в економіці і послідовні кроки щодо збільшення власних надходжень коштів до Пенсійного фонду України сприяли подальшим позитивним зрушенням у сфері пенсійного реформування.

З 1 липня 2002 року згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 4.06.1998 р. №794 для призначення пенсій враховується заробіток за даними персоналізованого обліку. Сформувалась єдина інформаційна база соціального страхування, у тому числі персоналізованого обліку внесків, якою вже було охоплено 22,2 млн. осіб. Всі ці фінансово-організаційні заходи дали можливість упродовж 2002 р. збільшити у середньому на 13,8% розмір трудової пенсії і забезпечити її безперебійну виплату, а з 1 липня 2003 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2003 р. мінімальний розмір трудової пенсії підвищено до 50 грн., максимальний – до 150 грн., а для працівників Списку №1 – до 200 грн. Варто зауважити, що навіть після всіх вищезгаданих підвищень пенсій їх рівень

Таблиця 5

**Розмежування коштів між Пенсійним фондом України та Державним бюджетом України для фінансування програм соціальної допомоги\***

Показники	Роки	Сума, тис. грн.	Питома вага розмежування, у %
1. Загальна сума видатків, що підлягає розмежуванню		1585680	100
2. Сума видатків, які передаються на фінансування Державного бюджету України	1999	262476	16,6
	2000	609481	38,4
	2001	713723	45,0

\* Складено на основі даних Пенсійного фонду України.



залишився низьким. Вихід на пенсію відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення” означав втрату близько 2/3 доходу. Середній розмір пенсії складав трохи більше третини зарплатні. Згідно з нормами, які зафіксовані в документах МОП (і ратифіковані Україною), після 30 років трудової діяльності коефіцієнт заміщення зарплати пенсією на подружжя має бути не нижчим 40–45% [8, 845]. Хоча цей показник наближається до світових стандартів, через наднизький рівень оплати праці в Україні середній розмір пенсії складав лише 54% прожиткового мінімуму для 96% пенсіонерів, лівова частина пенсіонерів України жила за межею бідності. Чинна тоді пенсійна система не виконувала своєї головної функції – забезпечення гідного життя людини похилого віку.

Незважаючи на наявність стратегічних документів, створення у квітні 1999 р. робочої групи Кабінету Міністрів з питань реформування пенсійної системи, уряд своїми діями не сприяв формуванню належного фінансового забезпечення пенсійної реформи. Ми вважаємо, що у цій важливій справі було допущено низку стратегічних помилок.

По-перше, значні обсяги коштів бюджет Пенсійного фонду України недоотримували внаслідок списання і реструктуризації боргів. Варто зауважити з цього приводу, що тільки за період з 1994 по 2001 рр. було прийнято 11 Законів і 1 Указ Президента. Внаслідок усіх цих заходів безповоротно втрачено 6,11 млрд. грн. можливих доходів Пенсійного фонду [12], причому, характерно, що списання боргів проводилось без врахування фінансового стану конкретного боржника. Слід зазначити, що системна державна підтримка вітчизняних товаровиробників шляхом списання їм боргів по збору на обов'язкове державне пенсійне страхування завдала значних збитків пенсійній системі, оскільки не спонукала платників до вишукування джерел погашення недоїмки, а навпаки – спричиняла нехтування суб'єктами господарювання дисципліною розрахунків за обов'язковими платежами, спонукала їх

до уникнення від сплати поточних платежів і очікування чергових законодавчих рішень щодо списання боргів. Підтвердженням цього є той факт, що у підприємств, установ і організацій, яким було списано та відстрочено заборгованість по зобов'язаннях, недоїмка продовжувала формуватися.

По-друге, у липні 1998 р. Президент України підписав Указ “Про спрощену систему оподаткування, обліку і звітності суб'єктів малого підприємництва” (запроваджено в дію з 1 січня 1999 р.) [14], який не було узгоджено з чинною пенсійною системою і запропонованим проектом нового пенсійного законодавства. В результаті окремими законами та іншими нормативно-правовими актами призупинено нарахування та сплату збору на обов'язкове державне пенсійне страхування суб'єктами господарювання і введено замість нього відрахування до Пенсійного фонду частки нарахованого і сплаченого до державного та місцевих бюджетів податку за спрощеною системою оподаткування. Це – порушення норми Закону України “Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування” [5], який не передбачав таких пільг для платників та звільнення юридичних і фізичних осіб від сплати збору. Заміна страхового збору (внеску) податком суперечить принципам пенсійного страхування, оскільки нівелюється залежність цих платежів від величини фонду оплати праці, складові якого є основним критерієм для обчислення пенсії.

Розмір страхових зборів у кілька разів перевищував відрахування від фіксованого та єдиного податків. Пенсійний фонд упродовж 2000–2003 рр., як свідчать дані табл. 6, недоотримав 1,18 млрд. грн., це погіршило його фінансовий стан.

Спрощена система ускладнювала процес обліку персоніфікації доходів та сплачених внесків, які повинні враховуватись при призначенні пенсії. Складається враження, що, дбаючи про полегшення податкового тягаря для малого бізнесу, чомусь забули про те, що всі самозайняті дрібні підприємці колись стануть пенсіонерами.

Таблиця 6

**Динаміка недоотриманих коштів Пенсійним фондом України від впровадження спрощеної системи оподаткування упродовж 2000–2003 рр\*.**

млн. грн.

Назва показника	2000	20001	2002	2003	Разом
Єдиний податок	84,1	178,1	319,9	555,1	1137,2
Фіксований податок від громадян-підприємців	0	1,6	10	21,1	32,7
Спеціальний торговий патент	0,7	1,3	2,9	2,7	7,6
Всього коштів	84,8	181	332,8	578,9	1177,5

\* Складено на основі даних Пенсійного фонду України.

Аналогічна ситуація виникла у 1997 р. із ухваленням у лютому Закону України “Про фіксований сільськогосподарський податок”, відповідно до якого звільнено сільськогосподарських товаровиробників від сплати збору, натомість 68% сплаченого податку перераховувались на обов’язкове пенсійне страхування. Така практика суперечила принципам пенсійного страхування й утруднювала персоналізацію, адже фіксований сільськогосподарський податок суб’єктом господарювання сплачується залежно від кількості гектарів і відповідної встановленої плати за землю сільськогосподарського призначення, та в жодному разі не від кількості людей і фонду оплати праці. Отже сума цього податку буде однаковою, незалежно від кількості працюючих і сум винагород за працю.

Пенсійний фонд від запровадження фіксованого сільськогосподарського податку зазнав значних втрат. За його підрахунками за період з 1999 р. по 2004 р. ця сума склала 6,397 млрд. грн. Мали місце величезні масштаби перерозподілу пенсійних коштів між міським і сільським населенням. Фактичні надходження у сільській місцевості забезпечували фінансову потребу в середньому лише до 10% від необхідної суми для виплати пенсій.

Принагідно, зауважимо, що попри фінансові збитки, великі масштаби перерозподілу коштів, недоліки спрощеної системи мають і морально-етичний аспект, який полягає у тому, що кошти надходять знеособленими, не забезпечуючи людям, які їх заробили,

нехай навіть недостатні, але все ж пенсійні права в майбутньому.

Завершуючи характеристику III етапу розвитку пенсійного забезпечення, необхідно зазначити, що за 12 років (1991–2003 рр.) незалежності в Україні була сформована всеохоплююча розподільча система державного пенсійного забезпечення, через яку розподілялось до 10% ВВП (у 2003 р.). В її основу було покладено принцип соціального страхування, але він реалізовувався незначною мірою і, по суті, система мала адміністративно-розподільчий характер. У пенсійному забезпеченні громадян виникла низка факторів, серед яких насамперед слід назвати низький рівень пенсій та їх невідповідність трудовому внеску протягом працездатного періоду. Пенсійне забезпечення регулювалось більш як 20 законами, за однакового рівня відрахувань окремі категорії працівників мали значні переваги та пільги у пенсійному забезпеченні. Така строкатість, разом з пільгами щодо сплати страхових внесків, демографічною ситуацією, коли один працюючий фактично повинен утримувати себе і пенсіонера, створювали непосильне навантаження на бюджет Пенсійного фонду і ускладнювали виплату пенсій на рівні прожиткового мінімуму гарантованого Конституцією України.

Четвертий етап розвитку пенсійного забезпечення в Україні розпочався з прийняттям Верховною Радою 9 липня 2003 р. базових законів “Про загальнообов’язкове

державне пенсійне страхування”, та “Про недержавне пенсійне забезпечення”. З значеними законами, що набрали чинності з 1.01.2004 р. в Україні розпочалася повномасштабна пенсійна реформа, запровадження трирівневої пенсійної системи, яка ґрунтується на відомій в економічній теорії концепції як тріада економічних інтересів членів суспільства: суспільних, групових, індивідуальних – так званих “трьох колон”, яка була розроблена ще у 1957 р. Людвігом Ерхардом [2, 78–82] і яку використовують у практиці розвинених країн. Збережено солідарну систему (перший рівень), однак істотно реформовану, яка в перспективі замінить нині існуючу соціальну пенсію. Її призначенням повинно стати запобігання бідності серед осіб похилого віку. Реформована солідарна пенсійна система ґрунтується на принципах “соціального страхування” та “солідарності поколінь”, а основним джерелом її фінансового забезпечення є внески працюючих громадян та їх роботодавців. Слід зауважити, що скористатися перевагами реформованої пенсійної системи мають право громадяни усіх вікових груп.

Незмінним залишився пенсійний вік (55–60 років), як альтернативу, законодавець надав можливість пізнішого виходу на пенсію з підвищенням її розміру від 3% за умови відстрочки виходу на пенсію за кожен рік, до більш як 85%, якщо людина працюватиме ще 10 років. Управління коштами цієї системи в повній мірі здійснює Пенсійний фонд України.

Сутність загальнообов’язкової накопичувальної системи пенсійного страхування, відповідно до чинного законодавства, полягає в тому, що частина обов’язкових внесків до пенсійної системи зосереджується у Накопичувальному фонді, обліковується на індивідуальних рахунках і є власністю громадян, які або на користь яких сплачувались внески. В подальшому кошти інвестуватимуться в економіку країни для отримання інвестиційного доходу і захисту їх від інфляції. Фінансовий менедж-

мент здійснюватимуть спеціальні компанії з управління активами, обрані на конкурсній основі, професійні та ліцензовані. Функції зберігача та відповідальність за цільове використання покладаються на банківські установи. Пенсійний фонд України здійснюватиме адміністративне управління. Незаперечним фактом є те, що запровадження накопичувального пенсійного страхування привносить чимало вагомих позитивних зрушень у забезпечення громадян України у похилому віці:

- посилюється залежність розміру пенсії від трудового внеску особи;
- з’являється можливість збільшити загальний розмір пенсійних виплат завдяки отриманню інвестиційного доходу;
- кошти на індивідуальних накопичувальних рахунках можуть бути успадковані найближчими родичами.

Основу системи добровільного недержавного пенсійного забезпечення становлять недержавні пенсійні фонди, які за типами поділяються на відкриті, корпоративні та професійні. В рамках цієї системи працівники мають можливість, тільки за бажанням майбутнього пенсіонера, додатково до заощаджень у загальнообов’язковій системі (Накопичувальному фонді) перераховувати внески до обраного ним недержавного пенсійного фонду.

Незважаючи на те, що пенсійна реформа в Україні триває вже кілька років, накопичувальний елемент системи недержавного пенсійного забезпечення знаходиться лише на початковому етапі формування. Станом на 01.01.2006 р., за офіційно оприлюдненими даними Національної Асоціації Недержавних пенсійних фондів України, до Державного реєстру внесено 24 недержавних пенсійних фонди, з них – 4 корпоративні, 2 професійні і 18 відкритих. Загальна сума активів склала 32,9 млн. грн., середній внесок на 1 учасника – 514,6 грн. В підсумку, все це вказує на повільні темпи розвитку недержавного пенсійного забезпечення.

Пенсійну реформу передбачалося здійснювати у три етапи. Перший (2004–2005 рр.) – реформування солідарної системи пенсійного забезпечення і запровадження добровільної системи пенсійного страхування. Другий етап (2005–2006 рр.) – створення економічних передумов та інформаційно-технічної бази для запровадження обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування. Третій етап (2007–2011 рр.) – запровадження обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування. Позитивним результатом пенсійного реформування має стати підвищення нижньої і верхньої межі коефіцієнта заміщення (співвідношення середньої пенсії та заробітної плати) відповідно до 40% і 60% заробітку, що істотно зменшить частку домогосподарств із рівнем споживання нижче прожиткового мінімуму.

#### Література

1. Аналітичні матеріали про підсумки роботи Пенсійного фонду України у IV кварталі 2008 року. – К.: ПФУ, 2008. – 205 с.
2. Эрхард Л. *Благосостояние для всех*. – М.: Начала-пресс, 1991. – 270 с.
3. Зайчук Б. *Не можна жити тільки спогадами про минуле* // Кур'єр нового ринку. – 2000. – Грудень. – С. 2–3.
4. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" №1058-IV від 09.07.2003 р. // Вісник Пенсійного фонду України. – 2003. – № 8. – С. 1–31.
5. Закон України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" №400/97-ВР від 26.06.1997 р. // Діло. – 1997. – № 53. – С. 16.
6. Збірник Законодавчих актів та офіційних документів з питань пенсійного забезпечення. – К.: Пенсійний фонд України. – 1995. – 270 с.
7. Клапків М.С. *З історії зародження національного страхового ринку* // Фінанси України. – 1998. – № 1. – С. 89–94.
8. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1955–1999. – Т.1–2. – Женева: Міжнародне бюро праці, 1999. – 1559 с.
9. Мельник О. М. *Реформування пенсійного забезпечення в Україні* // Фінанси України. – 2002. – № 2. – С. 32–38.
10. Надточій Б. *Їхня старість уже забезпечена* // Українське слово. – 2001. – 7-13 червня. – С. 6–7.
11. Надточій Б., Яценко В. *Пенсійне забезпечення в Україні: історичний аспект* // Україна: аспекти праці. – 2000. – № 1. – С. 8–15.
12. *Пенсійне забезпечення в Україні. Статистично-інформаційний огляд*. – К.: Пенсійний фонд України. – 2001. – 40 с.
13. Указ Президента України "Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні" №291/98 від 13.04.1998 р. // Соціальний захист. – 1998. – Серпень. – С. 4–9.
14. Указ Президента України "Про спрощену систему оподаткування, обліку і звітності суб'єктів малого підприємництва" №727/98 від 03.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – С. 1.