

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
РОЗПОРЯДЖЕННЯ
від 14 жовтня 2009 р. № 1224-р
Київ

**Про схвалення Концепції подальшого
проведення пенсійної реформи**

1. Схвалити розроблену Комісією з питань здійснення пенсійного реформування Концепцію подальшого проведення пенсійної реформи (далі — Концепція), що додається.

2. Комісії з питань здійснення пенсійного реформування:

провести за участю сторони профспілок та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців і підприємців, які є суб'єктами Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2008—2009 роки (далі — соціальні партнери), публічне представлення Концепції;

організувати за участю соціальних партнерів громадське обговорення, зокрема шляхом проведення конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, положень Концепції, у тому числі щодо впровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та перетворення Пенсійного фонду України в неприбуткову самоврядну організацію;

за результатами громадського обговорення Концепції розробити у тримісячний строк план заходів з її реалізації, а у разі потреби подати пропозиції щодо внесення змін до Концепції.

3. Визнати таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 р. № 525 “Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи” (Офіційний вісник України, 2005 р., № 51, ст. 3205).

Прем'єр-міністр України

Ю. ТИМОШЕНКО

Інд.26

СХВАЛЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 14 жовтня 2009 р. № 1224-р

КОНЦЕПЦІЯ
подальшого проведення пенсійної реформи

Загальна частина

Якість життя населення значною мірою залежить від пенсійного забезпечення людей похилого віку та впевненості у завтрашньому дні осіб, які працюють.

Саме пенсійне забезпечення є основною складовою частиною системи соціального захисту населення.

Напрями реформування пенсійної системи в Україні визначені у прийнятих Верховною Радою України у 2003 році Законах України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” і “Про недержавне пенсійне забезпечення”. У зазначених Законах передбачено створення трирівневої пенсійної системи: солідарна система загальнообов’язкового державного пенсійного страхування (I рівень); накопичувальна система загальнообов’язкового державного пенсійного страхування (II рівень); система недержавного пенсійного забезпечення (III рівень). З 2004 року впроваджено солідарну систему загальнообов’язкового державного пенсійного страхування та систему недержавного пенсійного забезпечення.

Зазначена модель відповідає поширеній у світі багаторівневій моделі пенсійної системи. Разом з тим необхідно здійснити ряд додаткових заходів, спрямованих на створення можливості застрахованим особам після виходу на пенсію мати гарантовані доходи, які забезпечать достатній рівень життя, врахування результатів трудової діяльності і суми накопичених пенсійних коштів кожного працівника під час визначення розмірів пенсійних виплат.

Проблеми, які потребують розв’язання

У 1991 році Україна розпочала перехід до розбудови пенсійної системи, заснованої на страхових засадах. На базі Пенсійного фонду України було створено систему збирання і розподілу страхових внесків роботодавців та громадян на пенсійні виплати. Це стало початком переходу до традиційних світових принципів організації пенсійного забезпечення.

Під час проведення такої реформи здійснено ряд важливих для дальшого розвитку пенсійної системи перетворень, зокрема у солідарній системі:

- забезпечено призначення пенсій на підставі даних системи персоніфікованого обліку;

- запроваджено розмежування джерел фінансування пенсійних виплат за різними пенсійними програмами між бюджетом Пенсійного фонду України та державним бюджетом;

- зменшено обсяг пільг із сплати страхових внесків, зокрема з травня 2009 р. здійснено заходи щодо сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України фізичними особами — суб’єктами підприємницької діяльності та членами їх сімей, які беруть участь у провадженні такими суб’єктами підприємницької діяльності та не перебувають з ними в трудових відносинах, на рівні не меншому ніж розмір мінімального страхового внеску на кожну особу;

- законодавчо розмежовано системи сплати податків та страхових внесків;

- передано до Пенсійного фонду України функції з призначення і виплати пенсій і грошового забезпечення від Міноборони, Держприкордонслужби, Управління державної охорони, органів управління інших військових формувань, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, МВС, Адміністрації Держспецзв’язку, ДПА, Державного департаменту з питань виконання покарань, МНС, Мінтрансзв’язку та органів судової влади;

- залучено до управління Пенсійним фондом України представників сторін соціального діалогу (по три представники від профспілок та об’єднань роботодавців);

- установлено мінімальну пенсійну виплату на рівні не нижче ніж прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, що дало змогу виконати в повному обсязі норми статті 46 Конституції України.

Завдяки підвищенню вартості одного року страхового стажу з 1 до 1,2 відсотка з 1 січня 2008 р. (а з 1 жовтня 2008 р. — до 1,35 відсотка) та реалізації законодавчих змін щодо актуалізації заробітку, який враховується під час призначення

(перерахування) пенсій (виходячи з розміру середньої заробітної плати, з якої сплачувалися страхові внески, за 2006 рік — 928,81 гривні), вдалося певною мірою відновити диференціацію розмірів пенсій для 8 млн. пенсіонерів та забезпечити виконання рекомендацій 102-ї Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення в частині забезпечення пенсії за наявності 30 років стажу в розмірі 40 відсотків заробітку.

Проте вплив одноразової актуалізації на диференціацію розміру пенсій дуже швидко зникне, якщо основний розмір пенсій у подальшому не буде підвищуватися. Це призведе до того, що вже за два—три роки розмір пенсії знову стане нижчим ніж мінімальний розмір, тобто досягнута диференціація знівелюється.

До цього часу зберігаються диспропорції у пенсійному забезпеченні, що обумовлені спеціальними пенсійними програмами для деяких категорій громадян, якими встановлено окремі умови пенсійного забезпечення. Зокрема це стосується порядку визначення заробітної плати, з якої обчислюється пенсія працівникам окремих галузей економіки, індексації розмірів їх пенсій на інфляцію та підвищення пенсій у зв'язку із зростанням заробітної плати.

Не досягнуто остаточного розмежування джерел фінансування пенсійних виплат.

Незважаючи на заходи, які здійснюються у зв'язку з переглядом Єдиної тарифної сітки та розміру мінімальної заробітної плати, майже третина застрахованих осіб сплачує пенсійні внески із заробітної плати, що не перевищує мінімального її розміру. Це призводить до звуження бази нарахувань страхових внесків та викликає небажане зниження пенсійних виплат у майбутньому.

Застосування механізму підвищення розміру страхового внеску для забезпечення виплати пенсій не сприяє легалізації заробітної плати та збільшенню надходжень страхових внесків до Пенсійного фонду України. Дієвим заходом збільшення зазначених надходжень є підвищення заробітної плати.

Фінансово-економічна криза негативно вплинула на стабільну роботу Пенсійного фонду України.

Крім того, основною проблемою погіршення демографічної ситуації в Україні є старіння населення, про що свідчить збільшення частки осіб похилого віку та зміна співвідношень між поколіннями. За період з 1959 до 2001 року за даними перепису населення співвідношення осіб пенсійного віку і населення працездатного віку збільшилося майже вдвічі (з 22,7 до 41,1 відсотка). За прогнозом Інституту демографії та соціальних досліджень Національної академії наук, протягом 2010–2025 років це співвідношення досягне 50 відсотків, а до 2050 року – 76 відсотків. Уже нині пенсіонери становлять майже 30 відсотків загальної чисельності населення.

Чисельність платників внесків на пенсійне страхування становить 15,2 млн. осіб, а чисельність пенсіонерів – 13,8 млн., тобто пересічний платник внесків фінансує 90,8 відсотка середньої пенсії, а в окремих регіонах — і більше. При цьому частка пенсійних видатків у валовому внутрішньому продукті країни вже перевищує 15 відсотків.

З метою диверсифікації джерел отримання доходів у старості та послаблення в подальшому впливу демографічного фактору на фінансовий стан солідарної пенсійної системи і недопущення зменшення розмірів пенсій Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачено запровадити накопичувальну систему загальнообов’язкового державного пенсійного страхування (далі — обов’язкова накопичувальна пенсійна система).

Однією з передумов запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи є досвід запровадження і функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення.

Учасниками системи недержавного пенсійного забезпечення від початку її запровадження стали 491,1 тис. осіб, сумарна вартість активів недержавних пенсійних фондів на 1 липня 2009 р. становила 732,2 млн. гривень.

Зменшення в період фінансово-економічної кризи обсягів виробництва основних видів промислової продукції та послуг значно погіршили умови інвестиційної діяльності, у тому числі недержавних пенсійних фондів, що негативно вплинуло на рівень дохідності пенсійних активів. На сьогодні більшість недержавних пенсійних фондів не забезпечують дохідність пенсійних активів вище рівня інфляції. Розмір інвестиційного доходу в більшості фондів є недостатнім, а на фінансовому ринку відсутні надійні види фінансових інструментів, які дали б змогу забезпечити належну диверсифікацію пенсійних активів недержавних пенсійних фондів.

Основними причинами повільного розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення є:

- низький рівень дохідності пенсійних активів;

- законодавча неврегульованість окремих питань діяльності ринку недержавного пенсійного забезпечення;

- низький рівень довіри населення до недержавного пенсійного забезпечення, банківської системи та інших фінансових установ;

- недостатня заінтересованість роботодавців у фінансуванні недержавних пенсійних програм для працівників;

- низький фінансовий рівень спроможності громадян для участі у системі недержавного пенсійного забезпечення;

- обмежений вибір фінансових інструментів, придатних для інвестування в них пенсійних коштів, внаслідок відставання розвитку ринку капіталу від потреб інституційних інвесторів;

- низький рівень роз'яснювальної роботи щодо змісту та ролі системи накопичувального пенсійного забезпечення в суспільстві та недостатність її фінансування.

Слід зазначити, що можливості системи недержавного пенсійного забезпечення для розв'язання проблем пенсійного забезпечення населення ще не вдалося реалізувати повною мірою.

На стадії опрацювання перебуває законодавчий акт щодо здійснення пенсійного забезпечення окремої категорії працівників, зайнятих на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, що дають право на призначення пенсій за віком на пільгових умовах або за вислугу років, через корпоративні та професійні пенсійні фонди. Впровадження обов'язкової професійної пенсійної системи передбачає додаткове навантаження на роботодавця, у тому числі на державний бюджет, пов'язане із сплатою обов'язкових професійних пенсійних внесків на користь учасників цієї системи.

Результати аналізу здійснених заходів з реформування пенсійної системи свідчать про необхідність коригування процесів подальшого проведення пенсійної реформи з урахуванням набутого досвіду та соціально-економічного становища в країні. При цьому подальше реформування пенсійної системи повинно здійснюватися за такими напрямками: розширення бази справляння страхових внесків; поліпшення фінансового стану Пенсійного фонду України; забезпечення

середньо- та довгострокової стабільності пенсійної системи з поступовим переходом до посилення ролі накопичувальних складових частин пенсійної системи як фактору диверсифікації джерел доходів; забезпечення належного рівня заміщення заробітної плати пенсією та мобілізації довгострокових інвестиційних ресурсів, необхідних для модернізації вітчизняної економіки.

Мета Концепції

Метою Концепції є подальше ефективне і системне реформування пенсійної системи України, спрямоване на забезпечення рівня життя людей похилого віку та інших категорій громадян, які втратили працездатність, адекватного їх життєвим потребам, створення дієвих механізмів захисту прав та інтересів таких громадян; забезпечення стабільного функціонування та прозорості пенсійної системи.

Шляхи та засоби удосконалення пенсійної системи та подальшого проведення пенсійної реформи

Удосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи здійснюватиметься за такими напрямками: забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи; забезпечення соціальної справедливості у солідарній пенсійній системі; формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення; удосконалення та спрощення механізму функціонування та забезпечення зрозумілості пенсійної системи для громадян і роботодавців; забезпечення громадського контролю за функціонуванням Пенсійного фонду України; уніфікація пенсійного законодавства.

Для забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи необхідно:

посилити платіжну дисципліну стосовно сплати страхових внесків до Пенсійного фонду України;

забезпечити встановлення адекватності, обґрунтованості та прийнятності рівня фіскального навантаження на фонд оплати праці;

розширити базу нарахування страхових внесків, у тому числі за рахунок легалізації зарплати та підвищення її рівня, скорочення неповної зайнятості та безробіття;

опрацювати питання щодо запобігання збільшенню фінансового навантаження на роботодавця під час фінансування пенсій працівникам, зайнятим на підземних роботах, на роботах з шкідливими і важкими умовами праці та на посадах, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років;

вдосконалити законодавство в частині повноважень здійснення державного нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення, а також посилення ролі Мінекономіки у запровадженні обов'язкової накопичувальної пенсійної системи;

сприяти підвищенню інвестиційної привабливості боргових зобов'язань і ліквідності акцій вітчизняних емітентів.

Для забезпечення соціальної справедливості у солідарній пенсійній системі необхідно:

удосконалити порядок перерахування пенсій працюючим пенсіонерам;

ліквідувати диспропорції у пенсійному забезпеченні, зумовлені збереженням спеціальних пенсійних програм для деяких категорій громадян, якими встановлено окремі умови пенсійного забезпечення, та поетапно здійснити перехід до єдиних правил призначення пенсій;

упорядкувати розміри надбавок і підвищень до пенсій для різних категорій осіб залежно від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з метою уникнення застосування різних підходів до визначення їх розміру.

Для формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення необхідно:

розширити напрями інвестування пенсійних активів за наявності сприятливих умов на фондовому ринку та макроекономічної стабільності;

уніфікувати порядок оцінки пенсійних активів та визначення розміру пенсійних накопичень у системі недержавного пенсійного забезпечення та обов'язковій накопичувальній пенсійній системі, впровадження щоденного розрахунку чистої вартості пенсійних активів та вартості одиниці пенсійних внесків (активів) за єдиною методикою;

привести програми добровільного пенсійного забезпечення, виконання яких регулюється окремими законодавчими актами, у відповідність з вимогами Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення";

визначити послуги з адміністрування недержавних пенсійних фондів як послуги з недержавного пенсійного забезпечення та поширити на них порядок оподаткування, передбачений для аналогічних послуг;

привіряти порядок оподаткування пенсійної виплати, що здійснюється одноразово, до порядку оподаткування пенсії на визначений строк, які виплачуються з недержавного пенсійного фонду;

сприяти емісії цільових середньо- та довгострокових облігацій внутрішньої державної позики;

запровадити міжнародні стандарти інвестиційної діяльності та звітності для суб'єктів системи накопичувального пенсійного забезпечення та механізмів корпоративного управління в системі недержавного пенсійного забезпечення;

здійснити заходи щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

уніфікувати структуру, правила та вимоги до функціонування обов'язкової і добровільної складової частини системи накопичувального пенсійного забезпечення;

активізувати участь роботодавців у системі недержавного пенсійного забезпечення;

здійснити додаткові заходи щодо захисту коштів учасників системи накопичувального пенсійного забезпечення від знецінення, втрат та інших ризиків з метою посилення довіри населення до системи накопичувального пенсійного забезпечення;

забезпечити розроблення та виконання обов'язкових професійних пенсійних програм для окремих категорій осіб, зайнятих на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, що дають право на призначення пенсій за віком на пільгових умовах або за вислугу років, з одночасним здійсненням заходів щодо створення роботодавцем безпечних для здоров'я робочих місць, та для тих працівників, яким роботодавець не може забезпечити або не забезпечив безпечних та нешкідливих умов праці.

Для удосконалення та спрощення механізму функціонування і забезпечення зрозумілості пенсійної системи для громадян і роботодавців, забезпечення громадського контролю за функціонуванням Пенсійного фонду України необхідно:

стандартизувати, автоматизувати та централізувати технологічні процеси в солідарній та обов'язковій накопичувальній системі пенсійного страхування, підвищити якість і оперативність обслуговування громадян;

сформувати склад правління Пенсійного фонду України на основі паритетного представництва сторін соціального діалогу;

запровадити єдину систему обліку набутих громадянами пенсійних прав у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

запровадити стандарти оприлюднення показників, що характеризують поточний стан функціонування пенсійної системи, а також прогнозів її розвитку;

підвищити рівень обізнаності громадян щодо пенсійної реформи шляхом проведення ефективної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення, роботодавців, профспілок, юридичних осіб, зокрема щодо переваг та ризиків функціонування системи накопичувального пенсійного забезпечення.

Для створення універсальної та зрозумілої для громадян законодавчої бази подальшого реформування національної пенсійної системи необхідно її уніфікувати за однорідними групами правовідносин, скасувавши практику врегулювання умов пенсійного забезпечення деяких категорій громадян окремими законодавчими актами. Це дасть змогу створити передумови для подальшої кодифікації пенсійного законодавства. Питання пенсійного забезпечення повинні регулюватися виключно законами.

Строки та етапи реалізації Концепції

Концепцію передбачається реалізувати протягом 2010—2017 років у два етапи.

На першому етапі (2010—2013 роки) передбачається вжити заходів до:

запровадження дієвого механізму підвищення пенсій шляхом удосконалення механізму їх індексації з метою усунення диспропорцій у розмірах пенсій, призначених у різні роки;

забезпечення диференціації розміру мінімальної пенсійної виплати залежно від страхового стажу;

запобігання несвоєчасному проведенню розрахунків за страховими внесками, нарахованими підприємствами, установами та організаціями, з органами Пенсійного фонду України, недотриманню законодавства у сфері пенсійного страхування посадовими особами підприємств, установ та організацій;

внесення законодавчих пропозицій щодо скорочення невиправданих пільг із сплати страхових внесків, а також ліквідації диспропорції у пенсійному забезпеченні, зумовленої виконанням спеціальних пенсійних програм для деяких категорій громадян, якими встановлено окремі умови пенсійного забезпечення, та поетапного переходу до єдиних правил призначення пенсій;

забезпечення стабільного фінансування пенсійних виплат, ефективного та раціонального використання пенсійних коштів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та контролю за їх витрачанням;

внесення змін до законодавства в частині удосконалення порядку перерахування пенсій;

забезпечення прозорості та прогнозованості пенсійної системи і механізмів управління нею;

легалізації заробітної плати;

запобігання збільшенню фінансового навантаження на роботодавця під час фінансування пенсій працівникам, зайнятим на підземних роботах, на роботах з шкідливими і важкими умовами праці та на посадах, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років;

оптимізації максимальної величини заробітної плати (доходу), з якої сплачуються страхові внески, та розміру пенсій;

підвищення на законодавчому рівні вимог до компаній з управління активами, адміністраторів, що здійснюють управління пенсійними активами, зберігачів системи накопичувального пенсійного забезпечення;

створення інформаційно-технічної бази для функціонування обов'язкової накопичувальної пенсійної системи;

обмеження придбання або додаткового інвестування пенсійних активів у цінні папери, випущені юридичними особами, які є пов'язаними особами із засновниками недержавних пенсійних фондів;

забезпечення гарантованого захисту пенсійних активів;

сприяння розвитку недержавного пенсійного забезпечення;

внесення змін до законодавства щодо формування складу правління Пенсійного фонду України на основі паритетного представництва сторін соціального діалогу та перетворення Пенсійного фонду України в неприбуткову самоврядну організацію;

опрацювання питання щодо встановлення державних гарантій виплати пенсій застрахованим особам — учасникам обов'язкової накопичувальної пенсійної системи;

удосконалення регулювання у сфері недержавного пенсійного забезпечення шляхом розширення повноважень органів, які здійснюють нагляд за діяльністю недержавних пенсійних фондів у межах повноважень, визначених законами;

запровадження економічних стимулів для сплати пенсійних внесків;

вдосконалення законодавства в частині повноважень здійснення державного нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення, а також посилення ролі Мінекономіки у запровадженні обов'язкової накопичувальної пенсійної системи та її розвитку;

вивчення питання щодо участі різних фінансових установ у формуванні накопичень на матеріальне забезпечення громадян після досягнення пенсійного віку.

На другому етапі (2014—2017 роки) передбачається:

завершити підготовку до запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи та здійснити її поетапне запровадження;

здійснити поступовий перерозподіл страхових внесків між найманими працівниками та роботодавцями з одночасним запровадженням механізму гарантованого компенсуючого підвищення заробітної плати найманому працівникові;

забезпечити рівноправність громадян в пенсійній системі шляхом запровадження єдиних правил призначення пенсій;

звільнити бюджет Пенсійного фонду України від не властивих йому виплат;

запровадити уніфіковану законодавчу базу пенсійної системи;

забезпечити розвиток накопичувальної системи пенсійного забезпечення;

розробити обов'язкові професійні пенсійні програми для працівників, зайнятих на робочих місцях, на яких неможливо уникнути впливу шкідливих факторів виробничого середовища та забезпечити їх виконання.

Очікувані результати

Реалізація Концепції дасть змогу забезпечити:

фінансову стабільність пенсійної системи;

конституційний рівень пенсійних виплат і дотримання положень Європейського кодексу соціального забезпечення та 102 Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення в частині пенсійного забезпечення;

запровадження справедливого механізму зростання пенсійних виплат;

створення справедливої, прозорої пенсійної системи;

поступовий перерозподіл навантаження із сплати страхових внесків між роботодавцем та працівником з одночасним гарантованим підвищенням заробітної плати найманому працівникові, що забезпечить контроль за перерахуванням страхових внесків з боку застрахованої особи – майбутнього пенсіонера;

розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення;

впровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи;

примноження обов'язкових страхових внесків громадян в обов'язковій накопичувальній пенсійній системі, передачу накопиченого капіталу у їх власність з правом його успадкування, а також підвищення індивідуальної заінтересованості громадян у сплаті страхових внесків;

формування джерел довгострокових інвестиційних ресурсів для національної економіки;

запобігання зростанню фіскального навантаження на роботодавців у частині соціальних нарахувань на фонд оплати праці.

Оцінка фінансових, матеріально-технічних,
трудових ресурсів, необхідних для реалізації Концепції

Фінансування заходів, пов'язаних з реалізацією Концепції, планується здійснювати за рахунок коштів Пенсійного фонду України, державного бюджету, міжнародних та вітчизняних донорських і благодійних організацій та інших джерел.