

1 грудня 2008  
Проект



**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

**РОЗПОРЯДЖЕННЯ**

від 2008 р. №

Київ

**Про схвалення**

**Концепції дальшого проведення пенсійної реформи в Україні**

1. Схвалити Концепцію дальшого проведення пенсійної реформи в Україні, що додається.

2. Мінпраці разом з Пенсійним фондом України, Мінфіном, Мінекономіки, Мін'юстом, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Держфінпослуг за погодженням із Стороною профспілок та всеукраїнськими об'єднаннями 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, розробити та подати у двотижневий строк Кабінетові Міністрів України проект плану заходів з реалізації Концепції дальшого проведення пенсійної реформи в Україні.

**Прем'єр-міністр**

**України**

**Ю.Тимошенко**

СХВАЛЕНО  
розпорядженням Кабінету Міністрів України  
від 2008 р. №

**КОНЦЕПЦІЯ**  
**дальшого проведення пенсійної реформи в Україні**

**Загальна частина**

Якість життя населення значною мірою залежить від гідного 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 були визначені більше 10 років тому та закріплені у прийнятих Верховною Радою України у 2003 році законах України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та "Про недержавне пенсійне забезпечення". Згідно із затвердженою моделлю системи пенсійного забезпечення передбачається створити 3-рівневу пенсійну систему: солідарну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (I – рівень); накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (II – рівень); систему недержавного пенсійного забезпечення (III – рівень). З 2004 року впроваджено солідарну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та систему недержавного пенсійного забезпечення. Накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування не запроваджена.

Зазначена модель відповідає широко розповсюдженій у світі багаторівневій моделі пенсійної системи. Але є необхідність уточнити цілі, напрями та інструменти реформування пенсійної системи.

**Аналіз існуючої пенсійної системи та визначення причин виникнення проблем**

У 1991 році країна розпочала перехід до розбудови пенсійної системи, заснованої на "страхових" засадах. На базі Пенсійного фонду України було створено систему збору і розподілу страхових внесків роботодавців та громадян на пенсійні виплати. Це стало

початком переходу до традиційних в країнах з розвинутою ринковою економікою принципів організації пенсійного забезпечення.

У дальшому цей процес розвивався в ході впровадження пенсійної реформи, основою якої стали прийняті Верховною Радою України у 2003 році закони України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та "Про недержавне пенсійне забезпечення".

У ході реформи здійснено ряд важливих для дальшого розвитку пенсійної системи перетворень.

У солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (далі – солідарна система):

- забезпечено призначення пенсій на підставі даних системи персоніфікованого обліку;

- розмежовано джерела фінансування пенсій за різними пенсійними програмами між бюджетом Пенсійного фонду України та державним бюджетом;

- дещо зменшено обсяг пільг зі сплати страхових внесків;

- законодавчо розмежовано системи справляння податків та справляння соціальних страхових внесків;

- передано до Пенсійного фонду України функції з призначення і виплати пенсій і грошового забезпечення від Міноборони, Держприкордонслужби, УДОУ, органів управління інших військових формувань, СБУ, Служби зовнішньої розвідки України, МВС, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, ДПА, Державного департаменту України з питань виконання покарань, МНС, Мінтрансзв'язку та органів судової влади;

- в управлінні Пенсійним фондом України беруть участь представники сторін соціального діалогу (по три представника від профспілок та об'єднань роботодавців).

Завдяки реалізації в 2008 році законодавчих змін щодо актуалізації заробітку, який враховується при призначенні (перерахунках) пенсій (виходячи з розміру середньої заробітної плати, з якої сплачувались страхові внески, за 2006 рік – 928,81 грн.), та підвищення вартості року страхового стажу з 1% до 1,2% з 1 січня 2008 року (а з 1 жовтня 2008 року до 1,35%) вдалось відновити диференціацію розмірів пенсій для 8 млн. пенсіонерів (близько 60% від їх загальної чисельності) та підвищити коефіцієнт заміщення пенсією втраченого заробітку з 36,5% станом - на 1 січня 2004 року до 49,3% - на 1 січня 2008 року.

З квітня 2008 року до всіх видів пенсій та соціальних допомог особам, які досягли пенсійного віку, інвалідам встановлено мінімальну пенсійну виплату або соціальну допомогу на рівні прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, а, у разі втрати годувальника, на одного утриманця – 100 %, для двох утриманців – 120%, для трьох та більше утриманців – 150 % зазначеного прожиткового мінімуму.

Проте вплив одноразової актуалізації на базі нового показника заробітної плати дуже швидко зникне, – якщо основний розмір пенсій у подальшому не осучаснюватиметься, вже за два-три роки він знов стане нижчим за мінімальний розмір, тобто досягнута диференціація знівелюється.

Донині зберігаються диспропорції у пенсійному забезпеченні, обумовлені збереженням для окремих категорій громадян спеціальних пенсійних програм (за професійною ознакою), якими встановлені відмінні, від загальних, умови пенсійного забезпечення.

Незважаючи на ті заходи, які здійснюються у зв'язку з переглядом Єдиної тарифної сітки та розміру мінімальної заробітної плати, близько третини працюючих сплачує страхові внески із зарплати не вище мінімального її розміру. Поряд з цим, окремі категорії осіб користуються пільгами із сплати страхових внесків (спрощена система оподаткування). Все це звужує базу нарахування страхових внесків та викликає небажане зниження пенсійних виплат у майбутньому.

При цьому, розмір пенсійного збору для роботодавців залишається надзвичайно високим (33,2% - для роботодавців та 2–5% для найманих працівників), що також критично стримує зростання легальної заробітної плати, а отже, й бази справляння страхових внесків.

Пенсійна система працює в умовах максимального фінансового напруження, не забезпечуючи при цьому достатнього задоволення потреб пенсіонерів, які з виходом на пенсію втрачають половину свого заробітку.

У накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (далі – накопичувальна система пенсійного страхування) законодавчо визначено основи запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування, але не запроваджено перерахування до неї страхових внесків, не створено її організаційну структуру.

У системі недержавного пенсійного забезпечення від початку діяльності її учасниками стали 407,8 тис. осіб, вартість активів, сформованих пенсійними фондами, становить 404 млн. гривень.

Можна констатувати, що можливості системи недержавного пенсійного забезпечення для вирішення проблем пенсійного забезпечення населення ще не вдалось реалізувати.

Серед основних причин повільного розвитку недержавного пенсійного забезпечення слід виділити:

- недостатня зацікавленість роботодавців у фінансуванні недержавних пенсійних програм для працівників;
- низький фінансовий рівень спроможності громадян до 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 фінансування вказаних робіт.

На стадії опрацювання перебуває законодавчий акт щодо здійснення пенсійного забезпечення окремої категорії працівників, зайнятих на роботах із 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. В свою чергу, впровадження обов'язкової професійної пенсійної системи передбачає додаткове навантаження на роботодавця, у тому числі й на державний бюджет, пов'язане із сплатою обов'язкових професійних пенсійних внесків на користь учасників цієї системи.

Підводячи підсумок здійсненим, починаючи з 1 січня 2004 року, заходам з реформування пенсійної системи, стає очевидним необхідність як значної активізації процесів дальшого проведення реформи, так і їх корегування з урахуванням накопиченого досвіду та соціально-економічного стану в країні. При цьому напрямом дальшого реформування пенсійної системи нині має стати значне посилення ролі накопичувальних складових пенсійної системи як фактору диверсифікації джерел доходів, забезпечення належного рівня заміщення заробітної плати пенсією та мобілізації довгострокових інвестиційних ресурсів, необхідних для модернізації вітчизняної економіки і, як наслідок, зростання бази справляння страхових внесків.

### **Мета та основні завдання Концепції**

Метою Концепції дальшого проведення пенсійної реформи в Україні є ефективне і системне реформування пенсійної системи, реалізація ефективної та зрозумілої пенсійної політики, спрямованої на забезпечення гідного 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 прозорості пенсійної системи.

У процесі дальшого проведення пенсійної реформи необхідно вирішити наступні завдання:

- продовжити виплату мінімальних пенсій на рівні не менше ніж прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність;

- створити умови для формування населенням достатніх пенсійних накопичень як шляхом обов'язкових платежів, так і шляхом розвитку системи добровільних пенсійних накопичень за рахунок коштів громадян та їх роботодавців;

- забезпечити підтримання оптимальної диференціації розмірів пенсій, в тому числі шляхом запровадження ефективного та справедливого механізму зростання пенсійних виплат.

### **Визначення оптимального варіанту розв'язання проблеми**

Демографічна ситуація в Україні є дуже складною. Якщо в 1966 році частка населення пенсійного віку становила 15,9 %, то в 2006 році його чисельність збільшилась у півтора рази і сягає 23,8 %, а до 2046 року зросте до 35% загальної чисельності населення України.

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

Якщо не вжити заходів, то через зростання демографічного навантаження солідарна пенсійна система не здатна буде забезпечувати існуючий рівень заміщення пенсіями втраченого заробітку та оптимальну диференціацію пенсій.

Розв'язання цієї проблеми потребує змін у солідарній пенсійній системі та запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування з урахуванням особливостей перехідного періоду, які полягають у наступному:

1. Збереженні та посиленні страхових принципів для тих осіб, хто залишається в солідарній системі (13,8 млн. сьогоднішніх пенсіонерів, а також працюючі громадяни, які не матимуть достатнього періоду для формування пенсійних накопичень і не будуть учасниками обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування).

2. Поєднанні використання солідарної та накопичувальної системи для осіб, які матимуть достатній період для формування пенсійних накопичень в обов'язковій накопичувальній системі.

3. Збільшенні в загальному розмірі пенсії частки виплат за рахунок обов'язкових пенсійних накопичень для осіб, які розпочнуть свою трудову діяльність після запровадження II рівня пенсійної системи.

4. Розвитку недержавного пенсійного забезпечення.

### **Шляхи дальшого проведення пенсійної реформи та заходи, які необхідно здійснити**

1. Забезпечення соціальної справедливості у солідарній пенсійній системі.

Для цього необхідно:

а) запровадити дієвий механізм підвищення призначених пенсій шляхом удосконалення порядку перерахунку пенсії у зв'язку із ростом середньої заробітної плати;

б) удосконалити порядок обрахунку розмірів пенсій;

в) запровадити для всіх громадян єдині правила пенсійного забезпечення за рахунок страхових внесків та додаткове матеріальне забезпечення громадян, у разі виходу на пенсію, з урахуванням особливого характеру умов праці та/або практичного виконання завдань і функцій держави за рахунок коштів державного бюджету або роботодавців;

г) упорядкувати розміри надбавок і підвищень до пенсії для різних категорій осіб в залежності від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з метою уникнення застосування різних підходів при визначенні їх розміру.

2. Зміцнення фінансової стійкості пенсійної системи.

Для цього необхідно:

а) забезпечити встановлення адекватності, обґрунтованості та прийнятності рівня фіскального навантаження, що спричиняє пенсійна система на фонд оплати праці, скоротити пільги зі сплати страхових внесків;

б) активізувати участь роботодавців у системі додаткового пенсійного забезпечення;

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

г) розмежувати функції органів виконавчої влади щодо державного регулювання та нагляду в накопичувальній системі пенсійного страхування, а також посилити роль центрального органу виконавчої влади в сфері економіки щодо впровадження та розвитку системи накопичувального пенсійного забезпечення;

г) розробити систему захисту пенсійних коштів від їх втрати (знецінення) в середньо- та довгостроковій перспективі з метою посилення довіри населення до накопичувальної системи пенсійного забезпечення.

3. Запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування.

Для цього необхідно:

а) створити передумови для запровадження II рівня пенсійної системи, зокрема, створити інституційні компоненти функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування;

б) сприяти прийняттю закону України про впровадження II рівня пенсійної системи, в якому передбачити:

- віднесення до учасників накопичувальної системи пенсійного страхування застрахованих осіб, які матимуть достатній період для формування пенсійних накопичень у цій системі;

- встановлення фіксованого розміру страхових внесків на рівні до 7 відсотків від заробітної плати;

- сплату та акумулювання обов'язкових страхових внесків до II рівня пенсійної системи на рахунку Пенсійного фонду України, відкритому в Державному казначействі з подальшим їх перерахуванням до обраного застрахованою особою недержавного пенсійного фонду;

- Пенсійному фонду України укладати на користь осіб, які не обрали недержавний пенсійний фонд контракти з недержавними пенсійними фондами – суб'єктами другого рівня пенсійної системи;

- зобов'язання для застрахованої особи у визначений законодавством термін повідомити Пенсійний фонд України про обраний ними недержавний пенсійний фонд, в свою чергу Пенсійний фонд України зобов'язаний повідомити осіб, які не обрали його самостійно у визначений термін, про обраний недержавний пенсійний фонд з яким укладено контракт на їх користь;

- введення процедури допуску недержавних пенсійних фондів до роботи з коштами II рівня пенсійної системи;

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

4. Формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення та накопичувальної системи пенсійного страхування.

Для цього необхідно:

а) забезпечити поступове удосконалення законодавства з питань недержавного пенсійного забезпечення та накопичувальної системи пенсійного страхування шляхом:

*на першому етапі*

надання дозволу розміщувати пенсійні активи лише у цінні папери, погашення та отримання доходу за якими гарантовано Урядами України та іноземних держав, іпотечні цінні папери, емітовані Державною іпотечною установою, а також акції і облігації українських емітентів та акції іноземних емітентів, що перебувають в обігу на організованих фондових ринках та пройшли лістинг на одній з таких фондових біржах, як Нью-Йоркська, Лондонська, Токійська, Франфурська, або у торгівельно-інформаційній системі НАСДАК (NASDAQ), а також у інші активи, перелік та вимоги до яких встановлюються Кабінетом Міністрів України;

посилення повноважень зберігачів пенсійних фондів у здійсненні контролю за дотриманням компанією з управління активами вимог законодавства щодо інвестування пенсійних коштів;

посилення відповідальності та вимог до компанії з управління активами, що здійснюють управління активами пенсійних фондів;

обмежити придбання або додаткове інвестування пенсійних активів у цінні папери, випущені юридичними особами, які пов'язані із засновниками недержавних пенсійних фондів;

вдосконалення підзаконних актів органів, що здійснюють нагляд у системі недержавного пенсійного забезпечення, з метою забезпечення належної оцінки фінансового стану пенсійних фондів, підвищення рівня управління їх інвестиційним портфелем;

сприяння створенню системи оцінки ризиків, яка забезпечуватиме незалежну оцінку рівня ліквідності фінансових інструментів, що перебуватимуть в обігу;

*на другому етапі*

за сприятливих умов на фондовому ринку та макроекономічної стабільності здійснити перегляд в частині розширення напрямків інвестування пенсійних активів;

б) уніфікувати порядок оцінки пенсійних активів та визначення розміру пенсійних накопичень в системі недержавного пенсійного забезпечення та накопичувальній системі пенсійного страхування, впровадити щоденний розрахунок чистої вартості пенсійних активів та щоденний розрахунок вартості одиниці пенсійних внесків (активів) за єдиною методикою;

в) привести програми добровільного пенсійного забезпечення, діяльність яких регулюється окремим законодавчим актом, у відповідність до вимог Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення";

г) визначити послуги із адміністрування недержавних пенсійних фондів послугами із недержавного пенсійного забезпечення та поширити на них діючу систему оподаткування, передбаченої для аналогічних послуг;

г) прирівняти одноразову виплату із системи недержавного пенсійного забезпечення за порядком оподаткування до пенсії на визначений строк, що виплачується з недержавного пенсійного фонду учаснику фонду в порядку та строки, що визначені законодавством;

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

е) запровадити міжнародні стандарти інвестиційної діяльності та звітності для суб'єктів накопичувальної системи пенсійного забезпечення та механізми корпоративного управління в системі недержавного пенсійного забезпечення;

є) уніфікувати структуру, правила та вимоги щодо функціонування обов'язкової і добровільної складових системи накопичувального пенсійного забезпечення;

ж) забезпечити розробку та сприяти впровадженню обов'язкових професійних пенсійних програм для окремих категорій працівників, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності до настання віку,

що дає право на пенсію за віком, із одночасним здійсненням заходів щодо створення роботодавцем безпечних для здоров'я робочих місць.

5. Удосконалення та спрощення механізму функціонування та забезпечення зрозумілості пенсійної системи для громадян і роботодавців. Забезпечення громадського контролю за функціонуванням Пенсійного фонду України, у тому числі шляхом формування складу його правління на основі паритетного представництва сторін соціального діалогу.

Для цього необхідно:

а) стандартизувати, автоматизувати та централізувати технологічні процеси в солідарній та накопичувальній системах пенсійного страхування, підвищити якість і оперативність обслуговування громадян;

б) запровадити єдину систему обліку набутих громадянами пенсійних прав у всіх складових пенсійної системи;

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

г) підвищити рівень суспільної обізнаності стосовно пенсійної реформи шляхом проведення ефективної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення, роботодавців, профспілок, об'єднань громадян та юридичних осіб, а також забезпечити стабільне фінансування таких заходів.

6. Уніфікація пенсійного законодавства.

Для створення універсальної та зрозумілої законодавчої бази дальшого реформування національної пенсійної системи необхідно її уніфікувати за однорідними групами правовідносин, відійшовши від врегулювання умов пенсійного забезпечення окремих професійних категорій громадян різними законодавчими актами.

Це створить передумови для дальшої кодифікації пенсійного законодавства.

Питання пенсійного забезпечення повинні регулюватися виключно пенсійними законами.

### **Етапи та напрями реалізації Концепції**

Ця Концепція реалізовуватиметься Кабінетом Міністрів України паралельно у таких напрямках.

На короткострокову перспективу у 2008 - 2009 роках передбачається:

невідкладно врегулювати найбільш гострі проблеми пенсійної системи, зокрема:

- усунути диспропорції у розмірах пенсій, призначених у різні роки;

- опрацювати пропозиції щодо внесення змін до законодавства в частині вдосконалення механізму перерахунку пенсії;

- забезпечити прозорість та прогнозованість пенсійної системи і механізмів управління цією системою;

- завершити підготовчі заходи із запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування;

- підвищити на законодавчому рівні вимоги до компаній з управління активами, що здійснюють управління пенсійними активами;

- створити інформаційно-технічну базу для функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування;

- обмежити придбання або додаткове інвестування пенсійних активів у цінні папери, випущені юридичними особами, які пов'язані із засновниками недержавних пенсійних фондів;

У 2009 році завершити реалізацію заходів з підготовки до запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування. Забезпечити у 2010 - 2011 роках запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування.

У 2009 - 2011 роках:

- здійснити перерозподіл податкового навантаження на фонд оплати праці між найманими працівниками та роботодавцями;

- розпочати запровадження рівноправності громадян в пенсійній системі – єдині для всіх правила призначення пенсій;

- забезпечити розвиток недержавного пенсійного забезпечення. Підвищити можливості державного регулювання у сфері недержавного пенсійного забезпечення шляхом розширення повноважень Держфінпослуг.

На середньострокову перспективу у 2012 – 2016 роках передбачається:

- запровадити уніфіковану законодавчу базу нової пенсійної системи;

- забезпечити розвиток накопичувальної системи пенсійного забезпечення;

- запровадити єдину систему збору та обліку страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

- впровадити обов'язкові професійні пенсійні програми для працівників, зайнятих на робочих місцях, на яких неможливо уникнути впливу шкідливих факторів виробничого середовища.

Пенсійна реформа повинна реалізуватись через широке громадське обговорення її основних напрямів і постійний зворотній зв'язок з тими, кому належить жити за майбутнім пенсійним законодавством.

З метою забезпечення розробки, фінансово-економічного обґрунтування та широкого громадського обговорення проекту нового пенсійного законодавства Урядом буде утворено колегіальний дорадчо-консультативний орган.

### **Очікувані результати виконання Концепції**

Реалізація Концепції надасть змогу запровадити дієвий механізм зростання пенсій, враховуючи подорожчання споживчих товарів і послуг та зростання показника середньомісячної заробітної плати.

Впровадження в пенсійній системі накопичувальної складової дасть змогу забезпечити:

- можливість примножити страхові внески громадян та передати накопичений капітал у їх власність з правом його успадкування, а також підвищити індивідуальну зацікавленість громадян у сплаті страхових внесків (кожен накопичує для себе);
- формування джерела довгострокових інвестиційних ресурсів для національної економіки;
- запобігання зростанню фіскального навантаження на роботодавців у частині соціальних нарахувань на фонд оплати праці та поступовий перерозподіл навантаження зі сплати страхових внесків між роботодавцем та працівником.