



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від

2008 р. №

Київ

Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи в Україні

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

2. Міністерству праці та соціальної політики разом з Пенсійним фондом України, Міністерством фінансів, Міністерством економіки, Міністерством юстиції, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України розробити та подати у двотижневий строк Кабінетові Міністрів України проект плану заходів з реалізації Концепції подальшого проведення пенсійної реформи в Україні.

Прем'єр-міністр України

Ю.Тимошенко

КОНЦЕПЦІЯ подальшого проведення пенсійної реформи в Україні

Аналіз здійснених заходів з реформування пенсійної системи та визначення причин виникнення проблем

У 1991 році країна розпочала перехід до розбудови пенсійної системи, заснованої на “страхових” засадах. Було створено Пенсійний фонд як 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 подальшому 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 результаті реформи передбачається створити 3-рівневу пенсійну систему, а саме:

- реформувати чинну солідарну пенсійну систему (I – рівень);
- впровадити обов’язкову накопичувальну пенсійну систему (II – рівень);
- впровадити систему недержавного пенсійного забезпечення (III – рівень).

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

У солідарній системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування:

- забезпечено призначення пенсій на підставі даних системи персоналізованого 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 9 відомчих силових органів і судових систем;
- в управлінні Пенсійним фондом 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 третина 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 законодавчо визначено основи запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи, але не запроваджено перерахування до неї страхових внесків, не створено її організаційну інфраструктуру.

У системі недержавного пенсійного забезпечення за 4 роки її існування учасниками цієї системи стали 407,8 тис. осіб, чиста 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:

- низький рівень роз'яснювальної роботи щодо змісту та ролі накопичувальної пенсійної системи в суспільстві та недостатність фінансування вказаних робіт;

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

- низький рівень заробітної плати та заборгованість з її виплати;

- обмежений вибір фінансових інструментів, придатних для інвестування в них пенсійних коштів, внаслідок відставання розвитку ринку капіталу від потреб інституційних інвесторів. У зв'язку з низьким рівнем доходності (не досягає рівня інфляції) у 2007 році недержавні пенсійні фонди інвестували в державні облігації лише близько 1,3 % залучених пенсійних активів. Можливість інвестування пенсійних коштів в акції обмежена внаслідок відсутності законодавчих вимог щодо обов'язкового продажу акцій підприємств, що мають стратегічне значення для економіки України та її безпеки, підприємств-монополістів та підприємств з державною часткою виключно на фондовій біржі, незацікавленості емітентів у проходженні процедури лістингу на фондовій біржі, а також у зв'язку з неприйняттям Верховною Радою України протягом тривалого часу Закону України "Про акціонерні товариства", який би вирішив питання забезпечення належного захисту прав акціонерів;

- недостатньо низькі адміністративні затрати системи через невеликий обсяг накопичених активів (у I кварталі 2008 року витрати, відшкодовані за рахунок пенсійних активів, склали 19 млн. грн., або 4,67% від загальної суми цих активів).

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. При цьому, Міжнародна організація праці рекомендує запобігання, зменшення та усунення на місцях роботи шкідливих для здоров'я факторів та умов; встановлення компенсації лише за роботу, де неможливо усунути шкідливі умови праці із урахуванням сучасного технічного рівня виробництва і організації праці; визначає, що ефективнішим є витрачання коштів роботодавців на створення безпечних для здоров'я робочих місць.

Підводячи підсумок здійсненим, починаючи з 1 січня 2004 року, заходам з реформування пенсійної системи, стає очевидним необхідність як значної активізації процесів подальшого проведення реформи, так і їх корегування з урахуванням накопиченого досвіду та соціально-економічного стану в країні. При цьому магістральним напрямом подальшого 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 подальшого проведення пенсійної реформи в Україні є ефективно і системно 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 подальшого проведення пенсійної реформи необхідно вирішити наступні завдання:

- забезпечити виплату мінімальних пенсій на рівні не менше ніж прожитковий мінімум для непрацездатних осіб;
- 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 повне виконання зобов'язань держави перед сьогоdnішніми пенсіонерами, включаючи запровадження ефективного та справедливого механізму індексації 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 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%.

Через демографічні тенденції солідарна пенсійна система не здатна буде без бюджетної підтримки забезпечувати існуючий рівень заміщення пенсіями втраченого заробітку та оптимальну диференціацію пенсій.

Розв'язання цієї проблеми потребує змін у солідарній пенсійній системі та запровадження обов'язкової накопичувальної системи 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. нинішніх пенсіонерів, а також працюючі громадяни, які не матимуть достатнього періоду для формування

пенсійних накопичень і не будуть учасниками обов'язкової накопичувальної системи).

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 подальшого 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 та її індексації;

б) удосконалити порядок та формулу обчислення розмірів пенсій;

в) запровадити гарантований мінімальний розмір пенсійної виплати та диференційовані розміри мінімальної пенсійної виплати залежно від виду пенсії;

г) запровадити для всіх громадян єдині правила пенсійного забезпечення за рахунок страхових коштів та додаткове матеріальне забезпечення громадян, у разі виходу на пенсію, з урахуванням особливого характеру умов праці та/або виконання особливих для держави функцій 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) сформулювати такі механізми взаємного зв'язку пенсійної системи та економіки країни, які дозволили б фінансово зміцнювати пенсійну систему і використовувати її ресурси для інвестування економіки;

в) активізувати участь у системі недержавного пенсійного забезпечення підприємств державної форми власності та державних акціонерних компаній, а також сприяти розвитку системи стимулювання роботодавців до фінансування програм додаткового пенсійного забезпечення працівників;

г) 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 нагляду в накопичувальній пенсійній системі та вироблення всіх стратегічних рішень, а також реалізації політики впровадження та розвитку системи накопичувального пенсійного забезпечення;

д) 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 обов'язкової накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Для цього необхідно:

а) створити передумови для започаткування діяльності 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: право для застрахованих осіб з початку запровадження II рівня пенсійної системи обирати недержавні пенсійні фонди для сплати обов'язкових страхових внесків, збір яких здійснюватиме Пенсійний фонд України; введення процедури допуску недержавних пенсійних фондів до роботи з коштами II рівня пенсійної системи;

в) підвищити інвестиційну привабливість боргових зобов'язань і ліквідність акцій вітчизняних емітентів;

г) визначити мінімальний строк участі осіб в обов'язковій накопичувальній системі залежно від ставки внесків до цієї системи;

г) враховуючи світовий досвід вивчити питання щодо надання можливості особі обирати фінансові установи для формування накопичень, необхідних для одержання матеріального забезпечення додаткового до пенсійних виплат із солідарної системи, а також щодо переведення пенсій по втраті годувальника та пенсій по інвалідності до страхових компаній.

4. Формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення.

Для цього необхідно:

а) удосконалити законодавство, яке регулює діяльність акціонерних товариств, з метою захисту прав акціонерів та підвищення рівня корпоративного управління;

б) удосконалити законодавство з питань недержавного пенсійного забезпечення в частині надійності зберігання та накопичення пенсійних коштів, захисту їх від ризиків;

в) уніфікувати порядок оцінки пенсійних активів в системі недержавного пенсійного забезпечення та обов'язковій накопичувальній пенсійній системі, впровадивши оцінку пенсійних активів в національній валюті та одиниці пенсійних внесків;

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

г) опрацювати питання звільнення від оподаткування податком на додану вартість послуг із адміністрування недержавних пенсійних фондів та оподаткування виплат із системи недержавного пенсійного забезпечення і внести пропозиції по вдосконаленню податкового законодавства;

д) здійснювати емісії цільових середньо та довгострокових облігацій внутрішньої державної позики, забезпечивши інвестиційну привабливість зазначеного інструменту для формування активів пенсійних фондів;

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 накопичувальної пенсійної системи;

ж) забезпечити розробку та сприяти впровадженню обов'язкових професійних пенсійних програм для професій, на яких неможливо уникнути впливу шкідливих факторів виробництва за результатами атестації робочих місць.

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

Для цього необхідно:

а) стандартизувати, автоматизувати та централізувати технологічні процеси в пенсійній системі, досягти однакового застосування пенсійного законодавства органами державної влади та їх посадовими особами, 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 подальшого 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 подальшої кодифікації пенсійного законодавства.

Питання пенсійного забезпечення повинні регулюватися виключно пенсійними законами.

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:

- запровадити рівноправність громадян в пенсійній системі – єдині для всіх правила призначення пенсій;
- усунути диспропорції у розмірах пенсій;
- підвищити пенсійні виплати інвалідам, дітям-сиротам, багатодітним матерям, іншим соціально вразливим категоріям непрацездатних громадян із урахуванням прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб;
- опрацювати пропозиції щодо внесення змін до законодавства в частині вдосконалення механізму перерахунку пенсії та її індексації;
- забезпечити прозорість та прогнозованість пенсійної системи і механізмів управління цією системою;
- завершити підготовчі заходи по запровадженню обов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування;
- створити інформаційно-технічну базу для функціонування накопичувальної системи недержавного пенсійного страхування;
- сприяти прийняттю Закону України „Про акціонерні товариства”.

У 2009-2011 роках забезпечити розвиток недержавного пенсійного забезпечення.

У 2010-2011 роках запровадити обов'язкову накопичувальну систему пенсійного страхування.

На середньострокову перспективу у 2012 – 2016 роках передбачається:

- запровадити уніфіковану законодавчу базу нової пенсійної системи;
- впровадити обов'язкові професійні пенсійні програми для професій, на яких неможливо уникнути впливу шкідливих факторів виробництва за результатами атестації робочих місць.

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.

На виконання цієї Концепції Уряд розробить та затвердить заходи, що будуть включати перелік необхідних проектів законодавчих актів та організаційних заходів, терміни, відповідальних виконавців за їх підготовку та фінансово-економічне обґрунтування. Про хід виконання цих заходів Уряд регулярно звітуватиме перед громадськістю.

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 пенсійні внески громадян та передати накопичений капітал у їх власність з правом його успадкування, а також підвищити індивідуальну зацікавленість громадян у сплаті страхових пенсійних внесків (кожен накопичує для себе);

- формування джерела довгострокових інвестиційних ресурсів для національної економіки;

- запобігання зростанню фіскального навантаження на роботодавців в частині соціальних нарахувань на фонд оплати праці та поступовий перерозподіл навантаження по сплаті страхових внесків між роботодавцем та працівником.