

Львівський національний університет імені Івана Франка

Центр досконалості імені Жана Моне
«Західноукраїнський дослідницький центр
з європейських студій»

Василь Зеленко

**РЕФОРМУВАННЯ
ПЕНСІЙНИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ ТА ЄС:
БАЛАНС МІЖ ЕКОНОМІЧНОЮ
ДОЦІЛЬНІСТЮ І СОЦІАЛЬНОЮ
СПРАВЕДЛИВІСТЮ**

Львів
2023



УДК 331.25.021.8(477:4-672ЄС)

3 48

Рекомендовано до друку:

*Центром досконалості імені Жана Моне
«Західноукраїнський дослідницький центр з європейських студій».
Протокол від 6 квітня 2023 р. № 4*

*Вченою Радою факультету міжнародних відносин
Львівського національного університету імені Івана Франка.
Протокол від 24 квітня 2023 р. № 20*

Підготовлено в межах реалізації проєкту імені Жана Моне в рамках програми Еразмус+ 99469-EPP-1-2018-1-UA-EPPJMO-CoE: Західноукраїнський дослідницький центр з європейських студій (Центр досконалості імені Жана Моне). Підтримка Європейською Комісією цієї публікації не є схваленням її змісту, який відображає виключно позицію авторів/автора, і Комісія не є відповідальною за будь-яке використання оприлюдненої у ній інформації.

This contribution is prepared in the framework of the realization of the Jean Monnet project under the Erasmus+ programme 99469-EPP-1-2018-1-UA-EPPJMO-CoE Western Ukrainian Research Center in European Studies (Jean Monnet Centre of Excellence). The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Зеленко Василь

3 48

Реформування пенсійних систем в Україні та ЄС: баланс між економічною доцільністю і соціальною справедливістю / Василь Зеленко. – Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2023. – 74 с.

ISBN 978-617-10-0724-6

Проаналізовано передумови реформування пенсійної системи України на основі кращих європейських практик та проведено аналіз її функціонування до кінця 2021 р. Розкрито особливості реалізації пенсійних реформ в ЄС, а також представлено основні прогнози та сценарії розвитку політики у сфері пенсійного забезпечення відповідно до євроінтеграційного поступу України.

Для аналітиків, фахівців у сфері соціальної політики, дослідників, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, які займаються питаннями співпраці України та ЄС у сфері реформування пенсійної системи та у суміжних сферах, а також науковців, викладачів ВНЗ та аспірантів.

УДК 331.25.021.8(477:4-672ЄС)



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

© Зеленко Василь, 2023
© ЛНУ ім. Івана Франка, 2023
© ЗУДЦЄС, 2023

ISBN 978-617-10-0724-6

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4
РЕЗЮМЕ	5
EXECUTIVE SUMMARY	7
МЕТОДОЛОГІЯ	9
1. ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК	12
2. АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ: ОСНОВНІ ЗДОБУТКИ ТА ПРОБЛЕМИ	26
3. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ	36
4. ОСНОВНІ ПРОГНОЗИ ТА СЦЕНАРІЇ РОЗВИТКУ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ВІДПОВІДНОСТІ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПОСТУПУ УКРАЇНИ	49
РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА ПІДСУМКИ	60
ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА	66

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

РАУГ	pay as you go / фінансування з коліс), коли сплачені пенсійні внески працівниками відразу спрямовуються на виплати одержувачам пенсій.
PEPP	pan-European Personal Pension Product – добровільна персональна пенсійна схема в країнах ЄС, яка доповнить існуючі державні та професійні пенсійні системи, а також національні приватні пенсійні схеми
ДЄС	Договір про Європейський Союз
ДПС	Державна податкова служба
ЄСВ	єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування
КМУ	Кабінет Міністрів України
Країни ЦСЄ	країни Центральної та Східної Європи
МВФ	Міжнародний Валютний Фонд
МОП	Міжнародна Організація Праці
НПФ	недержавний пенсійний фонд
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ПФУ	Пенсійний Фонд України
СК Life	компанії зі страхування життя
СПОВ	система персоніфікованого обліку відомостей громадян
УАЄС	Угода про асоціацію між Україною та ЄС

РЕЗЮМЕ

Підготовка до реформування пенсійної системи України розпочалася відразу після проголошення незалежності України, оскільки й економічна, й демографічна ситуація почали невпинно погіршуватися.

Досвід співпраці із зарубіжними країнами, а надто з ЄС, вказував на те, що потрібно формувати багаторівневу систему пенсійного забезпечення з елементами фінансової капіталізації.

Співпраця України та Європейського Союзу в соціальній сфері активізувалась із підписанням Угоди про партнерство та співробітництво в 1994 році. Наступний виток співпраці у цій сфері із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС розпочався у 2014 році.

У цьому дослідженні розглянуто реформи пенсійної системи України у світлі європейських стандартів.

Так, перший розділ присвячено дослідженню передумов реформування пенсійної системи України на основі кращих європейських практик. Зокрема, розглянуто базові нормативно-правові акти у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, вказано на періодизацію розвитку пенсійного забезпечення, відображено основні економічні показники, які характеризували його стан у відповідні періоди часу.

У наступному розділі проведено аналіз сучасної політики України щодо реформування пенсійної системи, розглянуто основні здобутки та проблеми у цій сфері. Акцентовано на оцінці проблем з наповненням фондів солідарних пенсійних систем. Також проведено порівняльний аналіз коефіцієнта заміщення доходів в Україні та Європейському Союзі. Крім того, показано адаптацію досвіду окремих країн ЄС при формуванні пенсійної системи України, зокрема Польщі. Дослідження вказує, що фінансування бюджету Пенсійного фонду України проводиться із суттєвим порушенням принципу економічної доцільності (через нестачу власних ресурсів), однак, незважаючи на це, пенсійна система України не може забезпечити дотримання принципу соціальної справедливості, що вимагає її фундаментальної трансформації.

Розділ III присвячено аналізу особливостей реалізації політики у сфері пенсійного забезпечення в Європейському Союзі. Загалом підсумовано,

що тривале та посилене старіння населення в усіх державах-членах ЄС зумовило в реформуванні пенсійних систем у напрямі стримування майбутнього підвищення ставки пенсійних внесків, покращення коефіцієнта стійкості системи, зниження коефіцієнта виплат та/або зовнішнього, здебільшого бюджетного, додаткового фінансування. Загалом сучасну публічну політику у сфері пенсійного забезпечення країн ЄС, і України класифікують на такі два види: по-перше – проведення параметричних реформ пенсійної системи; по-друге – здійснення структурних пенсійних реформ.

Останній розділ присвячено дослідженню основних прогнозів та сценаріїв розвитку політики у сфері пенсійного забезпечення відповідно до євроінтеграційного поступу України. У роботі вказується, що нинішній стан пенсійної системи України можна вважати кризовим. Для перебудови вітчизняної пенсійної системи необхідно реформувати солідарну систему і створити накопичувальну, а також сприяти розвитку добровільного пенсійного забезпечення. Уряд України працює над впровадженням накопичувальної системи пенсійного страхування та розвитком добровільної системи недержавного пенсійного забезпечення.

Загалом ситуація до 24 лютого 2022 року вказувала на те, що без системних загальнонаціональних соціально-економічних реформ, удосконалення вітчизняної пенсійної системи здійснити доволі проблематично.

Слід відзначити, що вказані здійснені прогнози та рекомендації були надані стосовно подальшого розвитку пенсійної системи України на основі проведеного у 2018 – поч. 2022 роках дослідження в умовах, які не враховують виклики повномасштабної російської агресії.

Відтак окремі висновки, пропозиції та узагальнення, цілком об'єктивно, можуть дещо різнитись із тим станом системи пенсійного забезпечення, який є наприкінці 2022 – початку 2023 року.

EXECUTIVE SUMMARY

Preparations for reforming the pension system of Ukraine began immediately after the declaration of Ukraine's independence, as both the economic and demographic situation began to relentlessly deteriorate.

The experience of cooperation with foreign countries, especially with the EU, indicated that it is necessary to form a multi-level pension system with elements of financial capitalization.

The cooperation between Ukraine and the European Union in the social sphere was intensified with the signing of the Partnership and Cooperation Agreement in 1994. In 2014, the next round of cooperation in this area began with the signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU.

This study examines the reforms of the pension system of Ukraine in the light of European standards.

Thus, the first chapter is dedicated to the study of the prerequisites for reforming the pension system of Ukraine on the basis of the best European practices. In particular, the basic normative legal acts in the field of mandatory state social insurance are considered, the periodization of the development of pension provision is indicated, and the main economic indicators that characterized its state in the relevant time periods are displayed.

In the next section, an analysis of the current policy of Ukraine regarding the reform of the pension system is carried out, the main achievements and problems in this area are considered. The main emphasis is placed on the assessment of problems with filling the funds of solidarity pension systems. Also, a comparative analysis of the income replacement rate in Ukraine and the European Union was carried out. In addition, the adaptation of the experience of individual EU countries in the formation of the pension system of Ukraine, in particular Poland, is shown. The study indicates that the financing of the budget of the Pension Fund of Ukraine is made with a significant violation of the principle of economic expediency (due to a lack of own resources), however, despite this, the pension system of Ukraine cannot ensure compliance with the principle of social justice, which requires its fundamental transformation.

Chapter III is dedicated to the analysis of the peculiarities of the implementation of the policy in the field of pension provision in the European

Union. In general, it is concluded that the ongoing and intensified aging of the population in all EU member states led to the reform of pension systems in the direction of restraining the future increase in the rate of pension contributions, improving the coefficient of stability of the system, reducing the coefficient of payments and/or external, as a rule, additional financing from the budget. In general, modern public policy in the field of pension provision of both EU countries and Ukraine is classified into the following two types: firstly, the implementation of parametric reforms of the pension system; secondly, implementation of structural pension reforms.

The last section is dedicated to the study of the main forecasts and scenarios of policy development in the field of pension provision in accordance with the European integration progress of Ukraine. The work indicates that the current state of the pension system of Ukraine can be considered a crisis. To rebuild the domestic pension system, it is necessary to reform the solidarity system and create an accumulative system, as well as promote the development of freewill pension provision. The Government of Ukraine is working on the implementation of the accumulative system of pension insurance and the development of the freewill system of non-state pension provision.

In general, the situation until February 24, 2022 indicated that without systemic nationwide socio-economic reforms, it would be quite problematic to improve the national pension system.

It should be noted that the above forecasts and recommendations were provided regarding the further development of the pension system of Ukraine on the basis of the survey carried out in 2018 - the beginning of 2022 research in conditions that do not take into account the challenges of full-scale Russian aggression.

Therefore, individual conclusions, proposals and generalizations, quite objectively, may differ somewhat from the state of the pension system at the end of 2022 – the beginning of 2023.

МЕТОДОЛОГІЯ

Особливості функціонування сучасних пенсійних систем майже в усіх європейських країнах можна охарактеризувати і як пошук балансу між економічною доцільністю витрат на пенсійне забезпечення, і як досягнення соціальної справедливості для отримувачів пенсійних виплат. Найскладніше – це те, що одночасно досягти таких цілей майже ніколи не вдається, оскільки вони знаходяться у діаметрально протилежних системах координат. Постійне збільшення фінансування пенсійних витрат (для досягнення адекватності пенсій) через зростання демо-економічного навантаження на платників пенсійних внесків призводить до збільшення витрат національних бюджетів на фінансування пенсій (що вказує на проблеми з фінансовою стійкістю і пенсійних систем, і тиск на національні бюджетні системи).

До країн, які зіткнулись із цими проблемами, можна віднести більшість членів Європейського Союзу, а також країни Східного партнерства (СНД загалом). Головними причинами загострення проблем функціонування пенсійних систем є, насамперед, різке погіршення демографічних тенденцій – так зване «старіння населення», а також нестабільність та невизначеність світових, регіональних, а тому і національних фінансових ринків.

Щодо Європейського Союзу, то через вказані проблеми низка країн членів зіткнулася зі серйозними загрозами фінансової розбалансованості їхніх пенсійних систем. ЄС нині став заручником власних цінностей: з одного боку – це першочерговість щодо дотримання прав людини через забезпечення функціонування соціально-орієнтованої моделі економічної системи, а з іншого – збалансування системи публічних фінансів вимагає скорочення державних видатків, зокрема соціальних. Така ситуація є антагоністичною та неодмінно призводить до конфронтації між реформаторами-раціоналістами та профспілками (також об'єднаннями інших громадських організацій), позиція яких у Союзі є значно міцніша ніж у багатьох країнах колишнього СРСР, зокрема й України. І допоки запас економічної міцності ЄС є потужним, уряди країн-членів змушені іти на компроміси перед громадськістю, здійснюючи, імовірно, не ґрунтовне реформування пенсійних систем, а впроваджуючи їх параметричні коригування, які здебільшого є дієвими тільки як тактичні заходи. Демографічні ж прогнози потребують кардинальних трансформацій, алгоритм реалізації та ефективність яких неможливо точно передбачити на тривалу перспективу,

оскільки ЄС сьогодні є у центрі геополітичних процесів, які, як свідчить практика, суттєво впливають на його внутрішню соціально-економічну та політико-правову системи, змушуючи всю спільноту до постійних змін.

Нова ж глобальна фінансово-економічна криза, спровокована пандемією коронавірусу, нестабільністю світових цін на вуглеводні, російською загарбницькою політикою, протистоянням з Китаєм та впливом інших негативних чинників так званого «ідеального шторму» неодмінно призведе до переосмислення наявних підходів до реформування національних пенсійних систем.

Щодо України, то попри те, що у 2003 році в країні стартувала пенсійна реформа, якою задекларовано існування трирівневої пенсійної системи, і надалі є невирішеною низка проблем. Бюджет ПФУ постійно має дефіцит власних коштів, що не дає змоги повною мірою покривати його видатки. Така різниця компенсується завдяки дотаційним ресурсам з держбюджету, що суттєво розбалансищує систему публічних фінансів загалом. Загальний рівень пенсійного забезпечення громадян в Україні є низьким порівняно з низкою європейських країн, а щодо країн-лідерів ЄС – у рази. Причини такого кризового стану солідарної складової пенсійної системи України можна поділити на: по-перше – глобальні («старіння населення» та фінансово-економічні кризи), по-друге – національні (значний сектор «тіньового» ринку праці, політизація пенсійної реформи, недосконалість організаційно-правового забезпечення функціонування пенсійної системи загалом). Невеликими є обсяги залучених ресурсів у сфері недержавного пенсійного забезпечення, незважаючи на те, що за кількістю створених недержавних пенсійних фондів Україна займає одне з перших місць серед європейських держав. Під впливом цих факторів, а також глибокої фінансово-економічної кризи 2014–2015 років (через агресію росії та виведення в офшори значних фінансових ресурсів минулою владою під час Революції гідності) нові уряди провели низку реформувань у пенсійному забезпеченні, однак, вони були спрямовані на збалансування солідарної системи, яка, на відміну від багатьох країн ЄС, нині є у значно гіршому становищі. Тому проведення кардинальної реформи, яка передбачає фундаментальні трансформації пенсійної системи, вимушено має відбутися значно швидше ніж у багатьох європейських країнах.

Сьогодні в Україні основні акценти робляться на створенні багаторівневих пенсійних схем, що включають у себе компоненти капіталізації. Зокрема, базові закони у цій сфері регламентують існування трирівневої пенсійної моделі (з розподільчим, обов'язковим накопичувальним та добровільним

накопичувальним складниками). Оскільки основним вектором свого розвитку Україна обрала шлях європейської інтеграції, то це сприяло вивченню та адаптації досвіду країн ЄС щодо реформування пенсійних систем.

З огляду на це, вирішення проблем з подальшого реформування пенсійних систем Європейського Союзу та України потребує застосування на практиці нових методів та підходів, а також суттєвого удосконалення тих, що діють сьогодні, які одержані в результаті порівняльного аналізу досвіду європейських країн. Адже одним з головних завдань соціальної політики кожної держави є формування такої пенсійної системи, яка гарантуватиме належний рівень життя пенсіонерів, забезпечення якого не гальмуватиме економічного розвитку, а відтак і можливостей економічно активного населення. Основним завданням науковців та практиків є проведення досліджень та вироблення рекомендацій щодо встановлення балансу між економічною ефективністю та соціальною справедливістю під час провадження пенсійних реформ.

Метою цього дослідження є проведення оцінки функціонування української пенсійної системи порівняно з досвідом країн Європейського Союзу. Посилення співпраці цієї площині відбулося із підписанням Угоди про асоціацію з ЄС, яка передбачає максимальне зближення нормативно-правової бази (зокрема у соціальній сфері). Однак сьогодні у ЄС відсутні єдині уніфіковані стандарти щодо функціонування пенсійних систем, що зумовило необхідність дослідження досвіду і окремих держав-членів ЄС, і нещодавно розроблених загальноєвропейських рекомендацій.

Однак, на відміну від країн-членів Європейського Союзу, українська пенсійна система знаходиться під впливом значно гірших зовнішніх вихідних умов (вказаних вище), що унеможлиблює апробацію на практиці однієї з успішних європейських моделей із побудови пенсійних систем.

У підсумку, в цьому дослідженні акцентовано на проведенні таких трьох блоків основних реформ пенсійної системи:

- 1) подальше проведення параметричних реформ солідарної складової;
- 2) розвиток капіталізованих обов'язкового, добровільного та професійного рівнів;
- 3) проведення фундаментальних соціально-економічних реформ, які зможуть значно нівелювати негативний вплив зовнішніх чинників.

У такому випадку, окремі вибірки кращих практик ЄС будуть вкрай корисними, а надто щодо приведення до європейських стандартів вітчизняної соціально-економічної системи загалом.

Зеленко Василь

**РЕФОРМУВАННЯ
ПЕНСІЙНИХ СИСТЕМ В УКРАЇНІ ТА ЄС:
БАЛАНС МІЖ ЕКОНОМІЧНОЮ
ДОЦІЛЬНІСТЮ І СОЦІАЛЬНОЮ
СПРАВЕДЛИВІСТЮ**

Редактор *Юлія Глиняна*

Комп'ютерне верстання *Світлани Сенік*

Формат 70x100/₁₆. Ум. друк. арк. 5,9. Тираж 100 пр.

Видавець та виготовлювач:

Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, м. Львів, 79000

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи.
Серія ДК № 3059 від 13.12.2007 р.