

Міжнародний центр перспективних досліджень

ПЕНСІЙНА РЕФОРМА

Kyiv 2011

Зміст

ГОЛОВНЕ	3
МЕТА РЕФОРМИ	4
ПРОБЛЕМИ	6
ЦІНА НЕРОБЛЕННЯ	7
РІШЕННЯ	8
АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН	10
Уряд	10
Бізнес	10
Населення працездатного віку	10
Пенсіонери	10
ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ РІШЕНЬ	12
КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН РЕФОРМИ	13
ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА	14
ВПЛИВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	15
Громадянське суспільство, яке виступає проти пенсійної реформи	15
Громадянське суспільство, яке виступає за пенсійну реформу	16
РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	18



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Цей документ підготовлений Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) на замовлення PACT, Inc., який фінансується Агентством США із міжнародного розвитку (USAID). Проведення цього дослідження стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст дослідження є винятковою відповідальністю МЦПД і не обов'язково відображає точку зору USAID, Pact або уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Мета дослідження — оцінити вплив організацій громадянського суспільства на формування державної політики щодо проведення пенсійної реформи. Цей документ є частиною проекту, який передбачає проведення подібних досліджень в шести секторах, зокрема щодо земельної реформи, реформи в сфері освіти, захисту прав споживачів, трудового законодавства та регіональної інтеграції.

МЦПД висловлює особливу подяку представникам неурядових організацій, державних органів влади, незалежним експертам, а також представникам міжнародної донорської спільноти за участь в обговоренні та наданні порад, під час підготовки цього документу.

Керівник проекту: Ігор Шевляков

Автор публікації: Максим Борода

Літературне редагування: Надія Цісик

Дизайн і верстка: ТОВ Видавництво "Оптима"

Головне

Пенсійна реформа — одна з найбільш нагальних для України, оскільки соціальна політика держави, частиною якої є система пенсійного забезпечення, надзвичайно неефективна. За часткою державних видатків на соціальні потреби у ВВП Україна перебуває на рівні найбільш соціально-орієнтованих країн Європи — Фінляндії, Швеції, Франції, — утім, має незрівнянно нижчу ефективність цих видатків. 2010 року дефіцит Пенсійного фонду становив 34,4 млрд грн, або 3,4% ВВП, тимчасом як в європейських країнах він зазвичай не перевищує 2,5% ВВП.

Неефективність української пенсійної системи пояснюється її невідповідністю сучасним демографічним, соціальним, економічним і політичним реаліям. Пенсійний вік в Україні лишається незмінним з 1928 року. За цей час очікувана тривалість життя населення зросла із 45 до 69 років.

Пенсійну реформу в Україні було розпочато ще 2004 року. Вона передбачає перехід від нинішньої солідарної до трирівневої системи пенсійного забезпечення (державна солідарна, державна накопичувальна, недержавна накопичувальна). Наразі повноцінно функціонує лише солідарна пенсійна система. Державну накопичувальну досі не запроваджено, а недержавна накопичувальна перебуває на зародковій стадії. Основна дилема пенсійної реформи — необхідність спрямувати частину відрахувань до пенсійного фонду із солідарної до накопичувальної пенсійної системи. Це означатиме скорочення рівня надходжень до солідарної пенсійної системи, що за умов дефіциту Пенсійного фонду потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету.

Пенсійна реформа — складне завдання навіть для заможних і розвинених країн. Проти підвищення пенсійного віку та інших обмежень пенсійного забезпечення активно протестували громадяни більшості держав ЄС. Утім, Україна має всі можливості для того, щоб перетворити пенсійну реформу з непопулярної в популярну. З одного боку, в суспільстві існує надзвичайна незадоволеність роботою наявної системи, адже більшість пенсіонерів отримують мізерні пенсії. З іншого — у системі наявна патологія, що не дає їй змоги функціонувати ефективно: пенсіонери мають змогу продовжувати працювати й отримувати зарплату водночас з отриманням пенсій у повному обсязі, які держава сплачує за рахунок внесків населення, що працює. Усунення цього викривлення разом із запровадженням матеріальних стимулів довше не виходити на пенсію може нівелювати негативні суспільні наслідки підвищення пенсійного віку.

Використання інструментів публічної політики, а саме ідентифікація всіх зацікавлених сторін, залучення їх до визначення перешкод для реформи та необхідних політичних рішень, з'ясування їхніх позицій, мобілізація підтримки прибічників реформи та нейтралізація її опонентів, дасть змогу уряду обрати оптимальну конфігурацію пенсійної реформи та забезпечить суспільний консенсус щодо необхідності її проведення.

Мета реформи

Суть пенсійної реформи в Україні полягає в переході від нинішньої солідарної до трирівневої пенсійної системи:

- **Перший рівень** — солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, в якій усі кошти, що перераховуються підприємствами та застрахованими особами до Пенсійного фонду України, одразу ж виплачують нинішнім пенсіонерам.
- **Другий рівень** — накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування: частина обов'язкових пенсійних відрахувань буде спрямована на персональні рахунки громадян.
- **Третій рівень** — система недержавного пенсійного забезпечення, в якій можуть брати участь добровільно і фізичні особи, і юридичні особи-роботодавці.

Документом, де визначено офіційне бачення владою мети пенсійної реформи, є Програма економічних реформ. Згідно з нею, метою реформи пенсійної системи є **посилення соціального захисту осіб, які втратили працездатність, забезпечення гідного рівня їхнього життя в результаті стійкого розвитку пенсійної системи на засадах збалансованості інтересів пенсіонерів і громадян, які працюють**¹.

Серед опозиційних політичних сил альтернативне бачення мети пенсійної реформи публічно представила партія "Наша Україна": **гарантувати громадянам пенсійне забезпечення на рівні, який відповідає здійсненню пенсійним відрахуванням, і залучити тіньовий сектор до офіційної економіки**². Інші опозиційні політичні сили гостро критикують окремі елементи пенсійної реформи, запропонованої урядом, проте власного бачення мети та заходів цієї реформи публічно не представили. Власне бачення мети пенсійної реформи запропонував також Національний форум профспілок України: **створення сучасної системи гідного та справедливого пенсійного забезпечення кожного громадянина**³.

Зважаючи на взяті Україною зобов'язання щодо поступової гармонізації власного законодавства із *acquis communautaire* ЄС, реформована пенсійна система України має відповідати спільному підходу до формування політики у сфері пенсійного забезпечення, який розробляє ЄС⁴. Наразі пенсійне забезпечення не належить до гармонізованих сфер законодавства ЄС. Спільним для пенсійних систем більшості країн ЄС є наявність солідарного та накопичувального компонентів. Модель пенсійного забезпечення, що має бути впроваджена в Україні, близька до тієї, що наразі функціонує в Польщі, а отже є такою, що відповідає практиці ЄС.

Представлене владою визначення мети пенсійної реформи досить **ліберальне** за своєю суттю. Воно вказує, що "забезпечення гідного рівня життя" можливе лише за умов "стійкого розвитку пенсійної системи" та "збалансованості інтересів пенсіонерів та громадян, які працюють". Натомість альтернативне визначення мети пенсійної реформи, запропоноване партією "Наша Україна", більш **консервативно** пропонує "гарантувати громадянам пенсійне забезпечення на рівні, який відповідає здійсненню пенсійним відрахуванням". Визначення профспілок має **соціалістичне**

¹ Джерело: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

² Джерело: <http://www.unian.net/ukr/news/news-420163.html>

³ Джерело: <http://www.nfpu.org.ua/uk/2010-06-09-08-03-55/233-2011-03-15-14-53-04.html>

⁴ У липні 2010 року Європейська Комісія опублікувала Зелену книгу "У напрямку до адекватної, стабільної та безпечної Європейської пенсійної системи"

забарвлення і наголошує на питаннях соціальної справедливості — “справедливого пенсійного забезпечення кожного громадянина”.

Попри ідеологічні відмінності бачення влади, опозиції та профспілок збігаються у необхідності забезпечити гідний рівень життя пенсіонерів та ефективність функціонування пенсійної системи. Утім, наразі йдеться не так про забезпечення гідного рівня життя пенсіонерів, як про фізичне виживання мільйонів людей: з майже 14 мільйонів українських пенсіонерів більш як половина отримує мінімальну пенсію, що, за експертними оцінками, вдвічі нижча за реальну величину прожиткового мінімуму⁵. Отже консенсусним баченням мети пенсійної реформи може бути таке: **ефективна система пенсійного забезпечення, що гарантує фізичне виживання та гідний рівень життя пенсіонерів.**

⁵ На 01.04.2011 мінімальна пенсія за віком становить 764 грн. За експертними оцінками реальна величина прожиткового мінімуму 2009 року становила не менш як 1600 грн. Джерело: <http://economics.unian.net/ukr/detail/65226>

Проблеми

Програма економічних реформ вказує на дві проблеми, що унеможливають досягнення визначеної мети:

- **Низький розмір пенсій** переважної більшості пенсіонерів і нерівні умови пенсійного забезпечення: 55% пенсіонерів отримують мінімальну пенсію, а їхня частка в загальній сумі видатків на виплату пенсій становить 38%. Тільки 3,2 тис. пенсіонерів мають високі пенсії (більш як 10 000 грн).
- **Зростання пенсійних видатків** випереджальними темпами порівняно з можливостями економіки щодо їх забезпечення: питома вага пенсійних видатків у ВВП в Україні одна з найвищих у світі і має тенденцію до збільшення (у 2004 – 2007 рр. – 12 – 14 %, у 2008 р. – 15,8% ВВП).

До визначених владою проблем функціонування системи пенсійного забезпечення представники опозиції додають такі:

- **Надмірне податкове навантаження на фонд оплати праці:** нинішній розмір відрахувань непосильний для роботодавців і спонукає їх до роботи в тіні.
- **Соціальна несправедливість пенсійних виплат:** окремі категорії пенсіонерів, зокрема державні чиновники, отримують пенсії на рівні 80% зарплати, тимчасом як решта громадян – на рівні близько 40% зарплати.

Безперечно, визначені владою та опозицією вади функціонування системи пенсійного забезпечення справді існують, проте з погляду перешкод для досягнення мети пенсійної реформи вони є симптомами однієї принципової проблеми. Ця проблема – **невідповідність наявної системи пенсійного забезпечення сучасним політичним, економічним, соціальним і демографічним реаліям:**

- Солідарна пенсійна система, переважну більшість відрахувань до якої здійснюють за рахунок роботодавців могла існувати в командній економіці, за умов 100% зайнятості, проте абсолютно неефективна в ринковій економіці в умовах скорочення населення.
- Українські пенсіонери мають змогу продовжувати працювати, в тому числі і в бюджетній сфері, й отримувати у повному обсязі зарплату та пенсію, яку держава сплачує за рахунок внесків населення, що працює.
- Пенсійний вік в Україні лишається незмінним з 1928 року, коли очікувана тривалість життя чоловіків становила 43 роки, а жінок – 47 років.
- Різницю у п'ять років між пенсійним віком чоловіків і жінок було запроваджено в Німеччині наприкінці XIX століття для забезпечення одночасного виходу подружжя на пенсію, бо в середньостатистичній німецькій родині того часу жінка була на п'ять років молодша за чоловіка.
- Система визначення розміру пенсій надзвичайно складна та непрозора: розмір пенсії визначається не тільки величиною пенсійних відрахувань і пенсійним стажем, а й величиною середньої заробітної плати в країні за відповідний період, отже, прямої залежності між розміром відрахувань і розміром пенсії не існує, що стимулює зростання тіньової економіки.
- На пенсійну систему покладено величезне навантаження щодо соціальної підтримки окремих категорій громадян: разові виплати в розмірі 10 пенсій під час виходу на пенсію вчителів і лікарів, можливості більш раннього виходу на пенсію для військовослужбовців, шахтарів тощо.

Ціна нероблення

Єдиної публічної офіційної позиції щодо ціни нероблення пенсійної реформи не існує. Заяви представників уряду вказують на такі короткострокові наслідки відмови від реформи системи пенсійного забезпечення:

- **Банкрутство Пенсійного фонду:** дефіцит Пенсійного фонду 2010 року становив 14% його обсягу та надалі зростає.
- **Несвоєчасна виплата пенсій** через брак коштів у Пенсійному фонді та Державному бюджеті.
- **Ненадання МВФ чергового траншу** в рамках програми співпраці, що створить загрозу для виконання державного бюджету, фінансової та монетарної стабільності, погіршить кредитний рейтинг та обмежить можливості для залучення коштів і урядом України, і іншими агентами.

Опозиція та профспілки загалом визнають ризики, пов'язані з відмовою від реформування системи пенсійного забезпечення, утім **не вбачають необхідності в обмеженні державних соціальних гарантій**, зокрема відмови від пільгових умов пенсійного забезпечення за професійною ознакою, підвищення пенсійного віку та пенсійного стажу.

Де-факто Пенсійний фонд уже давно є банкрутом, адже має постійний дефіцит, що фінансується з державного бюджету. Більш як 90% цього дефіциту зумовлені необхідністю здійснювати доплати до нарахованих пенсій для увідповіднення їх до мінімального рівня, визначеного в законодавстві.

За оцінками МЦПД довгостроковою ціною нероблення пенсійної реформи буде **повний колапс системи пенсійного забезпечення**. Демографічне вікно можливостей, що існувало в Україні у 2007 – 2008 роках, коли частка працездатного населення була максимальною, вже закрилося. Надалі частка населення пенсійного віку у загальній структурі населення стрімко зростатиме. Вже 2025 року близько чверті населення України буде старше 60 років, а 2050 року – вже майже третина. Тобто не робити пенсійну реформу зараз – це позбавити тих, хто вийде на пенсію через 10 – 15 років, не тільки сподівання на забезпечену старість, а й того мізерного утримання, яке держава в змозі надавати зараз.

Рішення

Програма економічних реформ для реформування системи пенсійного забезпечення передбачає такі основні кроки:

Нормативно-правові

- підвищити мінімальну тривалість страхового стажу для отримання пенсії за віком з поточних 5 до 15 років;
- стимулювати більш пізній вихід на пенсію через збільшення коефіцієнта обліку кожного року наднормативного стажу або відстрочення виходу на пенсію;
- скоротити пільги щодо дострокового виходу на пенсію й зі сплати внесків;
- вирівняти пенсійний вік для жінок і чоловіків .
- наблизити пенсійний вік до європейських стандартів (65 років) для учасників II рівня пенсійної системи.

Інституційні

- передавання Пенсійному фонду України функцій збору й адміністрування коштів II рівня пенсійної системи, ведення системи єдиних пенсійних рахунків;
- забезпечення можливості залучення приватних компаній для управління активами й спрямування внесків II рівня до недержавних пенсійних фондів за бажанням і вибором застрахованих осіб;
- диверсифікація схем приватного недержавного пенсійного страхування.

Фінансові

- звільнити солідарну систему від невластивих для неї видатків (зокрема на фінансування дострокових і пільгових пенсій);
- обмежити максимальний розмір пенсій, що виплачуються із солідарної системи;
- поступово перерозподіляти частку внеску на пенсійне страхування від роботодавця до працівника;
- запровадити єдиний соціальний внесок.

Остання редакція законопроекту «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» запроваджує ці рішення лише частково:

- умовою для впровадження II рівня пенсійної системи визначено відсутність дефіциту Пенсійного фонду;
- у солідарній пенсійній системі зберігаються, а в окремих випадках навіть збільшуються, невластиві їй соціальні видатки: разові виплати в розмірі 10 пенсій поширюються також на працівників соціальної сфери, пільги для шахтарів не обмежуються, а для військовослужбовців — обмежуються лише частково;
- перерозподілу частки єдиного соціального внеску від роботодавця до робітника не передбачено.

Альтернативні

В альтернативній концепції пенсійної реформи, представленій партією "Наша Україна", запропоновано такі рішення:

- увідповіднити всі пенсійні виплати до прямої залежності від обсягу сплачених внесків;
- усі нетипові пенсійні виплати, зокрема професійні та пільгові пенсії, пенсії за інвалідністю, здійснювати за рахунок держбюджету, а не Пенсійного фонду;
- гарантувати базовий рівень пенсійного забезпечення із солідарної системи, а додаткові пенсійні виплати — через персоніфіковану накопичувальну систему;
- забезпечити наповнення солідарної системи за рахунок внесків роботодавців, а накопичувальної системи — через внески самих працівників.

Попри різні ідеологічні позиції, відображені у визначенні мети пенсійної реформи, кроки до реформування системи пенсійного забезпечення, запропоновані владою та опозицією, зокрема щодо звільнення солідарної системи від невластивих для неї видатків і перерозподілу частки пенсійних відрахувань від роботодавця до працівника, не містять суттєвих розбіжностей. Єдина **відмінність позицій стосується питання нерівності у величині пенсійного забезпечення**: влада наполягає на суттєвому обмеженні максимальних пенсій, а партія "Наша Україна" — на увідповідненні пенсійних виплат до прямої залежності від обсягу сплачених внесків. Концепція пенсійної реформи Національного форуму профспілок майже не містить конкретних заходів і стосується радше загальних умов пенсійного реформування.

Обидві концепції пенсійної реформи ігнорують чинник, який не залишає жодних шансів, що гостро непопулярну пенсійну реформу підтримає населення, і створює суттєвий ризик для її успішної реалізації. Цей чинник — абсурдна норма українського законодавства, що дозволяє пенсіонерам працювати й отримувати і пенсію, і зарплату у повному обсязі. Безперечно, проблема низьких зарплат і пенсій — одна з найбільш чіпких в Україні. Утім, збереження статус-кво лише посилюватиме викривлення в системі пенсійного забезпечення та на ринку праці і блокуватиме вирішення обох цих проблем.

Унеможливлення одночасного отримання пенсії та зарплати, передусім для працівників бюджетної сфери, разом із запровадженням прогресивних коефіцієнтів обліку наднормативного стажу **створить умови за яких люди будуть самі зацікавлені працювати довше**, а підвищення пенсійного віку не викликатиме гострого суспільного спротиву.

Основна дилема пенсійної реформи — необхідність спрямування частини відрахувань до пенсійного фонду із солідарної до накопичувальної пенсійної системи. Це означатиме скорочення рівня надходжень до солідарної пенсійної системи, що в умовах дефіциту Пенсійного фонду потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету. Саме це є причиною неодноразового відстрочення запровадження II рівня пенсійної системи та потреби скоротити дефіцит Пенсійного фонду, зокрема через підвищення пенсійного віку та стажу.

Аналіз позицій зацікавлених сторін

Уряд

Уряд, безперечно, зацікавлений в успішному здійсненні пенсійної реформи. Це дасть змогу збалансувати стан Пенсійного фонду та скоротити державні видатки на фінансування його дефіциту. Реформування системи пенсійного забезпечення, зокрема підвищення пенсійного віку, також є умовою продовження співпраці з Міжнародним валютним фондом, що відіграє важливу роль у забезпеченні макроекономічної та фінансової стабільності в Україні.

З іншого боку, тяжкі та невідворотні наслідки нероблення пенсійної реформи криються у досить довгостроковій перспективі, тимчасом як політичні інтереси уряду визначаються передусім короткостроковими електоральними циклами. Ризик неприйняття пенсійної реформи населенням і наближення виборів до Верховної Ради восени 2012 року можуть зламати політичну волю уряду до її здійснення. На дедалі більшу ймовірність саме такого сценарію вказують недавні заяви Президента і Прем'єр-міністра про неготовність до пенсійної реформи та необхідність її відкладення.

Бізнес

Бізнес зацікавлений передусім у скороченні навантаження, пов'язаного з відрахуваннями до пенсійного фонду. Поступове перенесення більшої їх частки від роботодавця до працівника, передбачене проектом пенсійної реформи, безперечно відповідає його інтересам. Так само вигідним для бізнесу можуть бути такі кроки, як обмеження пільгових умов пенсійного забезпечення за професійною ознакою, підвищення пенсійного віку та пенсійного стажу, що матимуть наслідком підвищення рівня економічної активності населення, а отже й пропозиції робочої сили. Таким чином, запропонована урядом конфігурація пенсійної реформи досить сприятлива для бізнесу.

Населення працездатного віку

Населення працездатного віку, особлива та його частина, що перебуває на межі пенсійного віку або наближається до нього, відчує на собі передусім несприятливі наслідки пенсійної реформи, адже остання передбачає обмеження державних соціальних гарантій, зокрема щодо пільгових умов пенсійного забезпечення за професійною ознакою, пенсійного віку та пенсійного стажу. Результати соціологічного дослідження⁶ вказують, що 86% населення не підтримує підвищення пенсійного віку.

Пенсіонери

Майже 14 мільйонів українських пенсіонерів є цільовою групою пенсійної реформи. Вони мають безпосередньо відчувати на собі її переваги, адже реформа повинна забезпечити стабільне функціонування системи пенсійного забезпечення та можливість для підвищення його рівня. Утім, через низький рівень поінформованості

⁶ Дослідження проведено у червні 2010 року компанією GfK Ukraine на замовлення проектів USAID "Розвиток ринків капіталу" та "Розвиток фінансового сектору". Джерело: http://www.finrep.kiev.ua/download/pension_survey_22jul2010_ua.pdf

про пенсійну реформу пенсіонери не стали її прибічниками та не забезпечують необхідний рівень суспільної підтримки. Результати соціологічного дослідження вказують, що пенсіонери поділяють вороже ставлення решти населення до найбільш суперечливих питань пенсійної реформи – підвищення пенсійного віку та стажу.

Перешкоди для рішень

Позиції зацікавлених сторін — а саме населення працездатного віку — створюють суттєві перешкоди для реалізації пенсійної реформи в частині перегляду та обмеження державних соціальних гарантій. Кращий рівень пенсійного забезпечення, а відповідно і вищий рівень життя після виходу на пенсію могли б переконати населення в необхідності реформування системи пенсійного забезпечення, втім, цьому перешкоджають два суттєві чинники:

- **низький рівень поінформованості про пенсійну реформу:** тільки 4% респондентів обізнані з намірами запровадити накопичувальні складники пенсійної системи;
- **низький рівень довіри до системи пенсійного забезпечення:** 70% українців не вірять, що матимуть достатній дохід після виходу на пенсію.

Календарний план реформи

Впровадження пенсійної реформи розпочалося 2004 року з прийняттям законів України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" і "Про недержавне пенсійне забезпечення". Запровадження загальнообов'язкової накопичувальної системи пенсійного страхування (другий рівень пенсійної системи) було заплановано на 2007 рік, потім перенесено на 2009, але не відбулося досі.

У Програмі економічних реформ передбачено такі основні етапи впровадження пенсійної реформи:

I етап (до кінця 2010 р.):

- запровадження фіксованого розміру пенсійного внеску для суб'єктів підприємницької діяльності, які працюють за спрощеною системою оподаткування;
- обмеження максимальних пенсій.

II етап (до кінця 2012 р.):

- створення стимулів для пізнішого виходу на пенсію й збільшення мінімальної тривалості страхового стажу для отримання пенсії за віком;
- скасування необґрунтованих пільг щодо дострокового виходу на пенсію й зі сплати внесків;
- початок поступового вирівнювання пенсійного віку жінок і чоловіків;
- запровадження єдиного соціального внеску;
- поступовий перерозподіл ставки внеску на пенсійне страхування від роботодавця до працівника;
- запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;
- запровадження обов'язкових корпоративних пенсійних схем для фінансування дострокових і спеціальних пенсій для особливих категорій професій, пов'язаних з ризиком для життя.

III етап (до кінця 2014 р.):

- завершення переходу до сплати внесків на пенсійне страхування у повному обсязі всіма категоріями платників;
- створення механізмів розвитку недержавного пенсійного страхування.

На II квартал 2011 року **рівень виконання цього плану пенсійної реформи можна оцінити як незадовільно низький**. Так із заходів, передбачених на I етапі реформи, що мав завершитися минулого року, було реалізовано тільки один — запровадження фіксованого розміру пенсійного внеску для суб'єктів підприємницької діяльності, які працюють за спрощеною системою оподаткування. Аналогічно із заходів II етапу реформи реалізовано лише один — запровадження єдиного соціального внеску.

Європейська рамка

У відносинах України з ЄС на цей момент діють два основоположні документи, якими регулюється співробітництво сторін у пенсійній сфері: Угода про партнерство та співробітництво (УПС) і Порядок денний асоціації Україна – ЄС (ПДА).

Загальні рамки співробітництва з ЄС під час здійснення пенсійної реформи визначено п.1 статті 51 УПС, що містить зобов'язання України вживати "заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства", а також статтею 71, в якій йдеться про те, що Сторони приділятимуть "особливу увагу співробітництву в галузі соціального захисту, яке, між іншим, включає співпрацю у плануванні та здійсненні реформ у системі соціального захисту в Україні". У розділі 4 "Економічне співробітництво" ПДА містяться положення щодо "обміну найкращим досвідом ЄС і держав – членів ЄС щодо реформи пенсійної системи з метою покращення стабільності пенсійної системи України". Проте питання співробітництва під час здійснення пенсійної реформи не увійшло до переліку пріоритетів, який було погоджено Комітетом старших посадових осіб на 2010 рік.

Наразі система пенсійного забезпечення не належить до гармонізованих сфер законодавства ЄС. Водночас у ЄС діє низка директив, що визначають вимоги до окремих аспектів функціонування систем пенсійного забезпечення держав – членів ЄС, зокрема Директива 79/7/ЕЕС щодо прогресивного застосування принципів рівності чоловіків і жінок у сфері соціального захисту. Крім того, в липні 2010 року Європейська Комісія опублікувала Зелену книгу "У напрямку до адекватної, сталої та безпечної Європейської пенсійної системи", якою було розпочато процес публічних консультацій з усіма зацікавленими сторонами щодо вироблення спільного підходу до формування політики ЄС у сфері пенсійного забезпечення.

Крім того, чіткі та конкретні зобов'язання щодо проведення пенсійної реформи уряд України взяв на себе згідно з Меморандумом з МВФ:

- "підвищення мінімального необхідного страхового періоду з 5 до 15 років;
- поступове підвищення пенсійного віку для жінок із 55 до 60 років;
- продовження на 10 років робочого стажу, необхідного для отримання пенсійних виплат у повному обсязі".

Вплив громадянського суспільства

На полі пенсійної реформи громадянське суспільство представлено такими гравцями: об'єднаннями пенсіонерів, об'єднаннями профспілок, об'єднаннями роботодавців, аналітичними центрами та експертною спільнотою, міжнародними організаціями та проектами. Кожен із цих гравців представляє свою групу інтересів, має свою позицію щодо пенсійної реформи в Україні, використовує свої способи впливу на уряд і свої інституційні механізми для її просування (див. Таблицю 1).

Таблиця 1. Вплив громадянського суспільства на пенсійну реформу в Україні

Організації громадянського суспільства	Група інтересів	Позиція щодо пенсійної реформи	Спосіб впливу	Інституційний механізм впливу
Об'єднання пенсіонерів	Пенсіонери (14 млн осіб)	Проти	Активізм	Громадські обговорення
Об'єднання профспілок	Наймани працівники (більшість населення працездатного віку)	Проти	Лобювання Активізм	Соціальний діалог
Об'єднання роботодавців	Бізнес	За	Лобювання	Соціальний діалог
Аналітичні центри та експертна спільнота	Проєвропейська частина українського суспільства	За	Консультування Адвокація	Громадські ради, робочі групи
Міжнародні організації та проекти	Міжнародні партнери України	За	Консультування Адвокація	Робочі групи при Комітеті економічних реформ

Громадянське суспільство, яке виступає проти пенсійної реформи

Об'єднання пенсіонерів

Об'єднання пенсіонерів, основним з яких є Всеукраїнська асоціація пенсіонерів, представляють інтереси пенсіонерів, кількість яких нині наближається до 14 млн осіб. Хоч як це дивно, об'єднання пенсіонерів загалом не підтримують наміри уряду провести пенсійну реформу, оскільки не бачать прямого зв'язку між нею та підвищенням рівня пенсійного забезпечення.

В Україні об'єднання пенсіонерів не становлять вагомої суспільної сили. Вони не мають спроможності ані запропонувати власне бачення пенсійної реформи, ані змістовно зреагувати на наміри уряду. У результаті об'єднання пенсіонерів фактично лишаються осторонь суспільної дискусії щодо пенсійної реформи. Наразі єдиним методом їхнього впливу на уряд є активізм у формі демонстрацій і мітингів, а єдиним механізмом комунікації з представниками уряду — участь у громадських обговореннях.

Об'єднання профспілок

Об'єднання профспілок, основними з яких є Федерація профспілок України, Конфедерація вільних профспілок України, Національний форум профспілок України, представляють інтереси найманих працівників, що становлять переважну більшість населення України працездатного віку. Об'єднання профспілок загалом виступають проти намірів уряду провести пенсійну реформу, оскільки остання передбачає суттєве обмеження державних соціальних гарантій щодо пенсійного забезпечення громадян.

Національний форум профспілок України на основі Концепції пенсійної реформи, ухваленої соціальними партнерами 2009 року, запропонував власне бачення пенсійної реформи. Воно передбачає перетворення Пенсійного фонду в самоврядну організацію та уніфікацію пенсійного законодавства.

В Україні об'єднання профспілок є менш згуртованими та впливовими, аніж об'єднання роботодавців, хоча механізм тристороннього соціального діалогу дає їм змогу брати участь у засіданнях уряду та впливати на його позицію через лобіювання. Утім, якщо позицію щодо пенсійної реформи буде впроваджено, а позицію профспілок проігноровано, вони можуть мобілізувати своїх прибічників і вдатися до активістських методів впливу на уряд: страйків, демонстрацій тощо.

Громадянське суспільство, яке виступає за пенсійну реформу

Об'єднання роботодавців

Об'єднання роботодавців, основними з яких є Федерація роботодавців України, Конфедерація роботодавців України та Об'єднання організацій роботодавців України, представляють інтереси бізнесу. Об'єднання роботодавців підтримують наміри уряду провести пенсійну реформу, оскільки група інтересів яку вони представляють, безпосередньо зацікавлена у перенесенні більшої частини відрахувань до пенсійного фонду з роботодавців на працівників.

Представлене урядом бачення пенсійної реформи можна вважати таким, що цілком відповідає інтересам роботодавців. Отже об'єднання роботодавців не мають потреби у представленні альтернативного бачення пенсійної реформи, утім, беруть активну участь в її обговореннях. Вони наголошують на необхідності прийняття Трудового кодексу для реформування системи оплати праці і врегулювання питання тіншових заробітних плат. Об'єднання роботодавців також підтримують пропозицію профспілок щодо тристороннього управління Пенсійним фондом.

Способом впливу на позицію уряду, який використовують об'єднання роботодавців, є лобіювання. Завдяки механізму тристороннього соціального діалогу роботодавці – профспілки – уряд вони мають можливість безпосередньо брати участь у засіданнях уряду.

Аналітичні центри та експертна спільнота

Українські аналітичні центри та експертна спільнота є переважно ліберальними за своєю ідеологічною спрямованістю, отже, представляють інтереси проєвропейської частини українського суспільства. Усвідомлюючи невідповідність наявної в Україні системи пенсійного забезпечення сучасним суспільним реаліям, вони загалом підтримують наміри уряду провести пенсійну реформу.

Українські аналітичні центри та експертна спільнота можуть вплинути на позицію уряду за допомогою консультування та адвокації. Так, Інститут економічних досліджень і політичних консультацій у лютому 2011 року оприлюднив звіт "Пенсійна реформа в Україні"⁷. Представництво у громадських радах та участь у робочих групах дає змогу представникам аналітичних центрів та експертної спільноти безпосередньо надати свої рекомендації представникам уряду. Утім, аналітичним центрам та експертам бракує зв'язку із споживачами пенсійної реформи та спроможності ефективно здійснювати адвокаційні кампанії.

⁷ www.ier.com.ua/files/publications/Policy.../PP_01_2011_ukr.pdf

Міжнародні організації та проекти

Серед міжнародних організацій і проектів, що займаються питаннями пенсійної реформи в Україні, найбільш активними та впливовими є Світовий банк, Програма розвитку ООН в Україні та проекти Агентства США з міжнародного розвитку, зокрема "Розвиток ринків капіталу" та "Розвиток фінансового сектору". Де-факто вони представляють інтереси євроатлантичної спільноти, зацікавленої в демократичній і розвиненій Україні як надійному політичному та торговельному партнеру. Міжнародні проекти/організації загалом підтримують наміри уряду провести пенсійну реформу, оскільки це є однією з важливих умов оздоровлення державних фінансів України.

Способами впливу на позицію уряду, які використовують міжнародні проекти/організації, є консультування та адвокація. Експерти розробляють рекомендації для уряду, які потім широко оприлюднюються у публікаціях, ЗМІ, на публічних заходах. Зокрема ще 2008 року було представлено звіт Аналітично-дорадчого центру Блакитної стрічки Програми розвитку ООН в Україні "Пенсійна реформа: виклик для України"⁸. Проект Агентства США з міжнародного розвитку "Розвиток фінансового сектору" адмініструє веб-сайт "Пенсійна реформа в Україні"⁹. Участь у робочих групах при Комітеті економічних реформ дає представникам міжнародних організацій і проектів змогу безпосередньо представити свої рекомендації членам уряду.

⁸ www.un.org.ua/files/pension_reform_ukr.pdf

⁹ <http://pension.kiev.ua/>

Рекомендації щодо посилення впливу громадянського суспільства

Перешкоди для більш активної участі громадянського суспільства у розробці пенсійної реформи та рекомендації щодо посилення його впливу наведені нижче:

Перешкоди	Рекомендації
Нааявні на сьогодні оцінки ціни пенсійної реформи та ціни її нероблення не сприймаються суспільством як об'єктивні, оскільки надані представниками зацікавлених сторін (влади, опозиції, роботодавців, профспілок, міжнародних проектів/організацій)	Забезпечити проведення незаангажованої та об'єктивної оцінки ціни пенсійної реформи та ціни її нероблення, результатами якої зможуть оперувати представники всіх зацікавлених сторін
Пенсіонери як безпосередні бенефіціари пенсійної реформи наразі не представлені організаціями громадянського суспільства, спроможними до здійснення впливу на позицію уряду, а тому вилучені із змістовної суспільної дискусії щодо пенсійної реформи	Розбудувати спроможність громадських організацій, що представляють інтереси пенсіонерів, та їх об'єднати до позиції проведення публічних кампаній щодо державної політики, зокрема у сфері пенсійного забезпечення
Відсутність публічних документів про державну політику у сфері пенсійного забезпечення, що відображають офіційну позицію уряду, робить її незрозумілою для суспільства та обмежує можливості її змістовного обговорення	Підтримати уряд у проведенні публічної кампанії з питань пенсійної реформи на основі публічних документів про державну політику: Зеленої книги проблем і Білої книги рішень
реформи відбувається неструктуровано та спорадично, що не дає уряду змоги визначити реальні зацікавлені сторони, проаналізувати їхні позиції та врахувати їх	Використовуючи досвід ЄС, організувати процес публічного обговорення пенсійної реформи таким чином, щоб це дало змогу ідентифікувати всі зацікавлені сторони та залучити їх до її вироблення та проведення
Рівень поінформованості населення про пенсійну реформу, її мету, ціну та ціну нероблення дуже низький, що дає учасникам суспільної дискусії змогу оперувати недостовірними та викривленими фактами	Допомогти уряду перетворити інформаційну кампанію щодо пенсійної реформи на її публічне обговорення на основі чітко визначених питань: мета, проблеми, ціна нероблення, політичні рішення