

Інформаційна довідка з питань законодавчого врегулювання пенсійної реформи в Україні*

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу правових аспектів застосування балів для обчислення розміру пенсій, що призначаються в межах солідарного рівня пенсійного забезпечення. Окрему увагу приділено урядовому законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і деяких інших законів України щодо удосконалення механізму обчислення пенсії та обліку пенсійних прав». Здійснено порівняльне дослідження в частині переваг та ризиків запровадження бальної пенсійної системи на прикладі реформування розподільного (солідарного) рівня пенсійного забезпечення у Франції та Німеччині.*

***Ключові слова:** пенсійна реформа, солідарний рівень пенсійної системи, обчислення пенсій, бал, базова пенсія.*

Вступ.

Пенсійні реформи не одне десятиліття перебувають на порядку денному в багатьох європейських державах, у тому числі й в Україні. У зв'язку зі старінням населення та зниженням рівня народжуваності зростає навантаження на розподільні (солідарні) пенсійні системи. Неявний, на перший погляд, пенсійний борг має реальні негативні наслідки для макроекономічних показників* будь-якої держави.

Організаційно-правові засади пенсійної системи України завжди становили предмет гострих суспільних дискусій. Наслідки війни негативно вплинуть на функціонування пенсійної системи України, ускладнюючи постійний процес її адаптації до змін економічного та демографічного середовища. Проведення пенсійної реформи є необхідністю, про що свідчить кількість законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України. Через різку зміну соціальних, економічних і демографічних умов урядом анонсовано новий етап пенсійної реформи, тому аналіз законодавчих пропозицій, з урахуванням закордонного досвіду правового регулювання реформування солідарного рівня пенсійного забезпечення, є актуальним.

Основна частина.

За даними Пенсійного фонду України, станом на 1 січня 2025 року загальна кількість пенсіонерів складала 10 343 630 осіб. При цьому: 2,7 млн осіб (або 25,9 %) отримують пенсію до 3000 грн; 1,8 млн осіб (або 17,6%) отримують пенсію від 3001 до 4000 грн; 1,9 млн осіб пенсіонерів (або 18,8 %) – від 4001 до 5000 грн; 2,6 млн осіб (або 25,5%) – від 5001 до 10000 грн (Додаток 1).

* До основних макроекономічних показників відносяться: внутрішній валовий продукт (ВВП), індекси промислового виробництва, темпи інфляції, обсяги інвестицій.

Окрім низького розміру пенсій, сучасний стан системи пенсійного забезпечення характеризується суттєвим коливанням регіонального показника середнього розміру пенсій (Додаток 2), неоднаковим порядком обчислення пенсій в межах солідарного рівня пенсійного забезпечення, нестачею власних коштів Пенсійного фонду України для покриття пенсійних витрат, а також значною диференціацією умов виникнення права на пенсію.

На рівень пенсійного забезпечення впливають і зовнішні чинники, тобто ті, що знаходяться поза межами пенсійної системи і прямо залежать від стану економіки. Російське вторгнення спричинило суттєве зростання інфляції у 2022 році, темпи якої знизилися у 2023 році, але знову пришвидшилися у 2024 році¹. Середній розмір пенсії в Україні за останні два роки збільшився лише на 403,8 грн для осіб, які отримують пенсії за віком. Ця категорія пенсіонерів складає 72,9 % від загальної кількості пенсіонерів (Додаток 3).

Водночас наявні вади пенсійної системи, які можна віднести до внутрішніх чинників, зокрема недосконалі механізми нарахування та осучаснення розмірів пенсій, призначених у різні періоди часу². У світовій практиці способами подолання цих вад є бальна система обчислення пенсій та умовні (нефінансові) пенсійні схеми з визначеними внесками (NDC).

Наразі в медіа, наукових і громадських колах відбувається обговорення законодавчих пропозицій Міністерства соціальної політики України, якими вносяться зміни до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» та деяких інших законів, зокрема щодо обчислення пенсій шляхом запровадження бальної системи. Основною метою законопроекту є усунення диспропорції між розмірами пенсій, призначених у різні роки виходу на пенсію, спрощення механізму обчислення пенсії, забезпечення прямого взаємозв’язку між розміром страхових внесків, які сплачуються до пенсійної системи, та розміром пенсій, які призначатимуться у майбутньому³.

Законопроектом пропонується передбачити дві складові у пенсії – базову та страхову. Базова частина пенсії за віком – це мінімальний рівень пенсійного забезпечення в солідарній системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування для осіб, які набули право на пенсію за віком. Її величина визначатиметься в розмірі 30 % від мінімальної зарплати, зменшеної на суму сплачених з неї податків і зборів. Функціональне призначення нової категорії, незважаючи на наявну в Перехідних положеннях зазначеного законопроекту пропозицію про внесення змін до Закону України «Про державні соціальні

¹ Максим Самойлюк. Трекер економіки України під час війни. URL: <https://ces.org.ua/tracker-economy-during-the-war/>

² Справедливість у солідарній пенсійній системі. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/spravedlyvist-u-solidarniy-pensiyniy-systemi>

³ Проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» і деяких інших законів України щодо удосконалення механізму обчислення пенсії та обліку пенсійних прав», підготовлений Міністерством соціальної політики України на виконання доручення Прем’єр-міністра України Шмигала Д. А. від 28.02.2024 № 5268/2/1-24. URL: <https://spo.fpsu.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/ukaz-proyekt-proyekt-%E2%84%96-106520-14-24-markuvannya-1.pdf>

стандарти та державні соціальні гарантії», викликає певні дискусії та застереження щодо правових наслідків і доцільності змін у системі державних соціальних гарантій. Традиційно рівень пенсійного забезпечення відображають через відносний показник – співвідношення мінімальної пенсії та середньої заробітної плати.

Іншою новелою законопроекту є запровадження пенсійних балів – розрахункових одиниць обліку пенсійних прав, що обчислюються, виходячи із співвідношення між сумою страхових внесків, сплачених застрахованою особою або на її користь за один місяць страхового стажу, до суми страхового внеску із середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески за відповідний місяць. При цьому страховий внесок, сплачений із середньої заробітної плати (доходу) в Україні, зараховується як 10 балів. Тобто, чим вище буде оцінений один бал, тим вищими буде пенсія. Інформація про суму балів особи за відповідний місяць відображатиметься у персональній електронній обліковій картці.

Розмір страхової частини пенсії за віком буде визначатися як добуток суми балів особи за страховий стаж та вартості одного бала, до якої враховуватиметься середня заробітна плата (дохід) в Україні, з якої сплачено страхові внески за попередній рік, зменшена на суму відрахувань податків, інших обов'язкових платежів, та поділена на 4200 (усереднена кількість балів, яку набуває особа за 35 років страхового стажу). Вартість одного бала визначається Кабінетом Міністрів України щороку. Окрім того, у період до 28 лютого 2030 року передбачається застосування коригуючого коефіцієнта фінансової стійкості при визначенні вартості одного бала. Зазначимо, що кількість балів є індивідуальним показником і залежать від отримуваного заробітку, а вартість бала є фіксованою цифрою, однаковою для всіх.

Положення законопроекту в частині запровадження бальної системи при нарахуванні пенсій викликає у низки експертів обґрунтований скепсис, оскільки принципових змін не пропонується. Подібна до бальної, є формула обчислення розміру пенсій з використанням коефіцієнтів, яка вже передбачена чинним Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». У формулі розрахунку пенсії за віком застосовується індивідуальний коефіцієнт зарплати (K_z) – сума співвідношень зарплати в конкретному місяці до середньої зарплати в Україні. Цей коефіцієнт обраховується максимально точно (зазвичай до п'ятої цифри після коми), що унеможливорює необґрунтоване вирівнювання пенсійних виплат без урахування індивідуальних внесків до пенсійної системи. У разі введення бальної системи індивідуальний коефіцієнт зарплати стане дискретною величиною⁴.

На наш погляд, система балів є одним зі способів управління пенсійними системами, тому загрози в дискретному способі визначення вартості бала не

⁴ Сергій Коробкін. Бальна система нарахування пенсій – це певна маніпуляція. URL: <https://espresso.tv/balna-sistema-narakhuvannya-pensiy-tse-pevna-manipulyatsiya-ekspert-z-pensiynikh-pitan-korobkin>

вбачаємо. На противагу тому, щоб постійно вносити зміни до параметрів всієї пенсійної системи, можна визначити правила змін, які гарантують майбутнім пенсіонерам не лише їхні права, але й певну стійкість самої системи. Однак, обов'язково слід дотримуватися двох правил: зростання вартості пенсійного бала має відповідати зростанню розміру середньої заробітної плати по країні; конверсія балів у пенсію має враховувати тривалість життя кожного покоління. Наразі в Європі прогнозованою є очікувана тривалість життя, яка збільшиться на 6 років (від 78 до 84 років) до 2050 року⁵. Пенсійні системи, в яких дотримуються цих правил, краще реагують на економічні й демографічні кризи.

На відміну від соціальних доплат, у законопроекті щодо пенсії за віком не передбачено обмеження її максимального розміру, що, на нашу думку, не повною мірою корелюється із засадами функціонування солідарних пенсійних систем, оскільки встановлення розумного співвідношення між мінімальним і максимальним рівнем пенсійного забезпечення обумовлено не тільки принципом солідарності, а й об'єктивною підставою для визначення величини максимальної бази для нарахування страхових внесків (єдиного соціального внеску).

Законопроект передбачає й інші положення, спрямовані на універсалізацію правил обчислення розміру пенсій, у тому числі проведення індексації та обмеження розміру пенсій, які обчислюються за спеціальними пенсійними схемами на період правового режиму воєнного стану. Щодо останнього, то застосування у 2025 році обмежувальних коефіцієнтів до пенсій, які в 4 чи більше разів перевищують середню пенсію по країні або 10 прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб, вже передбачено законодавством⁶.

У цілому ж, усунення різниці між розмірами пенсій, призначених у різні роки при наявності одних і тих само показників страхового стажу і заробітної плати, здійснюватиметься шляхом перерахунку раніше призначених пенсій. Для осіб, які отримували заробітну плату на рівні середньої заробітної плати і навіть нижче, за більшою системою розмір пенсії буде більшим. Щоправда, таке підвищення не для всіх буде відчутним через наявність встановлених до пенсій доплат до прожиткового мінімуму або доплат окремим віковим категоріям пенсіонерів тощо.

Необхідність періодичного осучаснення норм щодо обчислення розміру пенсій притаманне не лише вітчизняній пенсійній системі. Зазначена проблема є типовою для пенсійних систем, що функціонують в економіках із річною інфляцією понад 1–2 %, тобто майже в усіх європейських державах. Пенсійна реформа, пов'язана із запровадженням пенсійних балів, проводилася у **Франції**. Необхідність в оновленні пенсійного законодавства в частині обчислення розміру пенсій обумовлювалася тим, що пенсійна система Франції була занадто фрагментованою (працівники приватного та державного секторів економіки охоплені різними

⁵ Axel Börsch-Supan. Rational Pension Reform. URL: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.gpp.2510149>

⁶ Про визначення порядку виплати пенсій деяким категоріям осіб у 2025 році у період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2025 р. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1-2025-%D0%BF#Text>

пенсійними схемами (загальна кількість – 42 схеми) із різними правилами щодо умов виникнення пенсійних прав), а її структура – занадто складною.

Метою реформ (основні відбулися у період 2017–2023 років) визначено спрощення та покращення управління пенсійною системою; зменшення нерівності в правилах, які використовуються для обчислення пенсійних виплат; сприяння мобільності робочої сили.

Згідно з наданим до Європейської Комісії «Національним планом відновлення та стійкості», який був схвалений⁷ і фінансово підтриманий фондом NextGenerationEU, передбачалося запровадження в пенсійну систему універсальних балів для поступового скасування спеціальних режимів пенсійного забезпечення. По суті, урядовим законопроектом (Government bill no. 2623 introducing a universal pension system) пропонувалася універсальна пенсійна система, яка передбачала «купівлю» балів, кількість яких залежала б від розміру заробітної плати, а точніше – страхового внеску (28 %). Передбачалося, що із запровадженням системи нарахування балів «кожне сплачене євро надаватиме усім однакові права» завдяки балам, накопиченим протягом трудового життя кожної особи⁸. Частина зарплати (доходу) понад 10 000 євро на місяць не надавала би балів застрахованій особі, але на цю частину пропонувалася нараховувати 2,3 % внесків до пенсійного фонду. Вартість бала мала визначатися державою, а після досягнення пенсійного віку ці бали підлягали конверсії у пенсію. Необхідна для конверсії кількість балів має визначатися законом та періодично переглядатися. Передбачалося нараховувати бали за кожну дитину та за перерви в кар'єрі, пов'язані з безробіттям, відпусткою по вагітності та пологах, хворобою, інвалідністю тощо. До вартості бала планувалося враховувати умови професійної діяльності, а саме: тривалість безперервного страхового стажу, виконання важкої та шкідливої роботи, інвалідність тощо.

Після протестів профспілок зміст законопроекту було оновлено. Універсальну пенсійну систему доповнено положеннями про спеціальні схеми, які передбачають особливості пенсійного забезпечення поліцейських, пілотів літаків і стюардів, машиністів потягів, пожежників, охоронців в'язниць, водіїв вантажівок, рибалок і вчителів⁹. Із прийняттям Закону про коригування фінансування соціального забезпечення у 2023 році¹⁰ запроваджено нові правила поступового підвищення мінімального пенсійного віку з 62 до 64 років, а для отримання права на повну пенсію з 2027 року необхідно мати стаж роботи 43 роки. Врегульовано

⁷ European Commission, Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for France, COM (2021), 351 final, Brussels, 23 June 2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0351>

⁸ Bruno Palier. Réformer les retraites, Presses de Sciences Po, 2021. URL: <https://journals.openedition.org/lectures/50940?lang=en>

⁹ Réforme des retraites : le gouvernement précise le calendrier législatif. URL: https://www.lexpress.fr/politique/lrem/le-projet-de-reforme-des-retraites-sera-examine-a-partir-du-17-fevrier-par-l-assemblee_2113631.html

¹⁰ LOI n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047445077>

засади функціонування універсальної пенсійної системи PAYGO*, яка включає схему пенсії в разі втрати годувальника та передбачає мінімальну пенсію за віком, гарантії її забезпечення. Пенсії за новою системою мали нараховуватися з 2022 року, але згідно з оглядами результатів реформи впровадження універсальної системи балів поки не відбулося¹¹.

Наразі до формули розрахунку розміру пенсії за загальною схемою пенсійного страхування включено: середній річний заробіток (25 років найбільшого доходу, з якого сплачувалися внески) × ставка виплати (відсоток, який визначається різницею між кількістю кредитованих кварталів* і кількістю кварталів, необхідних для отримання максимальної ставки, з урахуванням віку особи та загального періоду страхування: від 37,5 % до 50 %) × загальний страховий стаж за загальною схемою (від 166 до 172 кварталів, залежно від року народження)¹².

Уряд *Німеччини* з 2002 року реалізував кілька пенсійних реформ у відповідь на старіння населення та зростання пенсійних зобов'язань. Ці реформи передбачали поступове підвищення пенсійного віку до 67 років до 2031 року, підвищення граничного розміру внеску на пенсійне страхування та зниження максимального розміру державної пенсії. Пенсійна система Німеччини базується на моделі з трьома рівнями. Перший рівень – державна пенсійна схема (програма) функціонує на засадах PAYGO, в якій обчислення розміру пенсій здійснюється на основі пенсійних балів (Entgeltpunkte), які особа накопичила для розрахунку страхової виплати¹³. За кожен рік сплати внесків із заробітної плати і розмірі не нижче середньої по країні застрахована особа отримує один бал. Якщо менше – 0,75 бала, а якщо більше – 1,25. За страховий внесок, нарахований з максимальної бази для нарахування страхових внесків – 1,92 бала.

На момент звернення особи за пенсією розраховується загальна сума накопичених пенсійних балів, яка множиться на місячну «вартість пенсійного бала» – величину, яка щорічно коригується на основі зростання середньої заробітної плати по країні та інших факторів, зокрема коефіцієнта внесків і фактора стабільності. Для розрахунку розміру пенсії застосовується також коефіцієнт «доступу» (Zugangsfaktor) до пенсійної системи. По суті, ця величина дорівнює 1, але якщо особа виходить на пенсію достроково, коефіцієнт знижується на 0,3 % на місяць (до досягнення пенсійного віку). У разі виходу на пенсію пізніше – відбувається підвищення пенсійного нарахування на 0,5 % за кожен місяць, відпрацьований після встановленого законом віку виходу на пенсію.

* У пенсійній системі PAYGO (Pay As You GO – «плати по ходу») страхові внески використовуються для виплати пенсій поточного року.

¹¹ Matthieu Chabannes. Pension reforms in the Spanish and French recovery and resilience plans. URL: <https://journals.openedition.org/rdctss/6735#ftn67>

* Квартал – одиниця виміру страхового стажу пенсійної системи Франції.

¹² Code de la sécurité sociale. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000023035688

¹³ Social Code - Book VI - Statutory Pension Insurance. URL: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=61881

Успіх бальної пенсійної системи Німеччини базується на відсутності спеціальних схем у рамках першого рівня пенсійної системи, а також на незначній ролі дискреційних рішень уряду щодо визначення вартості бала. Основні правила, у тому числі пільги обчислення цієї вартості, врегульовано в законі у вигляді математичних формул.

Таким чином, будь яка пенсійна система є складною з погляду численних інституційних деталей, які мають важливий вплив на фінансову стабільність, пропозицію робочої сили та перерозподіл доходів населення. Обираючи спосіб реалізації реформи, обов'язковому врахуванню підлягають всі переваги, недоліки, ризики та можливості.

Висновки.

Структура пенсійних систем європейських держав, як і пенсійні форми, різняться, але спільними є проблеми, з якими вони стикаються. Фундаментальні демографічні дослідження в європейських державах, у тому числі в Україні, свідчать про необхідність постійного та ґрунтовного оновлення пенсійних систем. Наразі відбувається пошук шляхів побудови такої моделі пенсійної системи, яка б дозволила не змінювати суттєво неявний договір між поколіннями, на якому побудовано розподільні пенсійні системи (PAYGO), із запровадженням у цю систему елементів «уявного» накопичення. Без такого оновлення державні пенсійні системи стануть нежиттєздатними в усьому світі в недалекому майбутньому.

Через війну, яка спричинила не тільки економічну, а й демографічну кризу, забезпечення гарантій надання достатнього рівня пенсійного забезпечення є одним із основних завдань держави. Пенсійна реформа потрібна, але вона має бути комплексною. Окрім державного пенсійного забезпечення, всі країни мають розвинені системи недержавного пенсійного забезпечення, що створює реальні умови для збільшення його рівня. На жаль, в Україні відсутня традиція фінансового планування майбутнього людиною, що ускладнює запровадження накопичувального рівня пенсійного забезпечення.

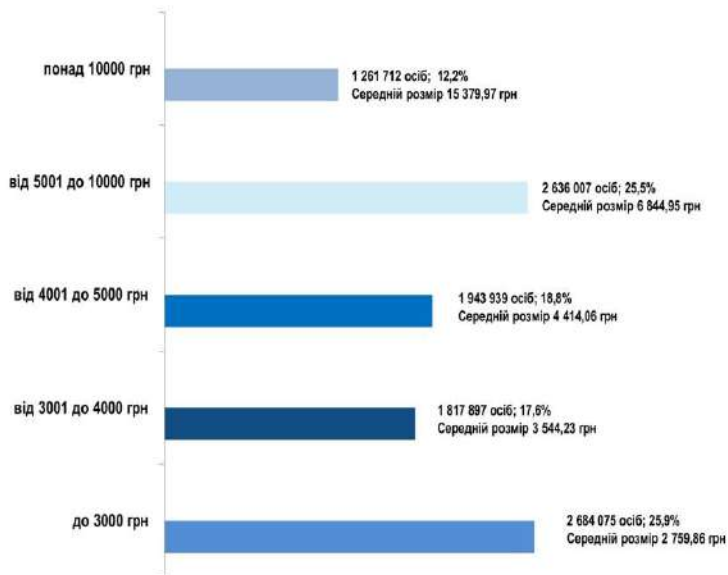
Бальна система, як і індексація пенсій, скоріше є механізмом самостабілізації розподільної пенсійної системи, ніж реформуванням, який не позбавлений ризиків зменшення пенсійних виплат для деяких категорій пенсіонерів. До основних недоліків бальної пенсійної системи слід віднести неможливість передбачити розмір майбутньої пенсії, оскільки він залежить від величини (вартості) пенсійного бала. Водночас система балів пов'язує виплати з тривалістю страхового стажу і відносною вартістю заробітку за кожний рік. Особи, які довше сплачують внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування або отримують вищу зарплату, гарантовано отримують пропорційно вищу пенсію. Ці критерії є важливими, оскільки вони є ключовими елементами системи соціального страхування зі встановленими розмірами страхових внесків.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

Додаток 1¹⁴

Питома вага пенсіонерів за розмірами призначених
місячних пенсій у загальній їх чисельності
станом на 01.01.2025



Загальна
чисельність
пенсіонерів
10 343 630 осіб

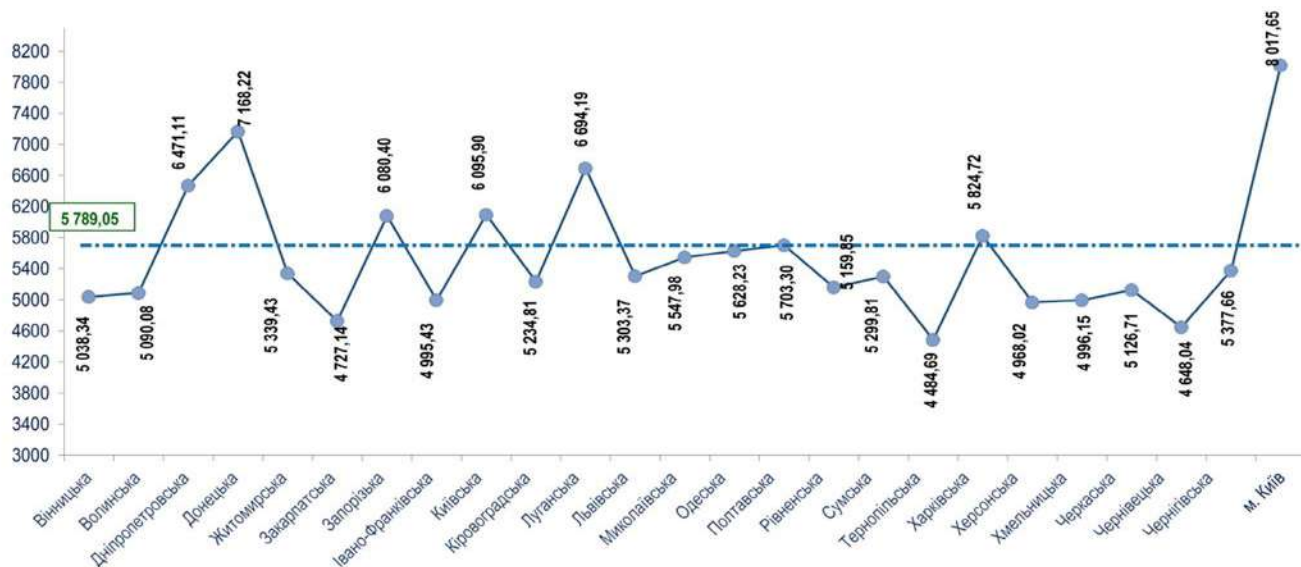


Середній
розмір
пенсійної виплати
5 789,05 грн

¹⁴ Інформаційна сторінка вебпорталу Пенсійного фонду України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2169940-serednij-rozmir-pryznachenoyi-pensijnoyi-vyplaty-ta-pytoma-vaga-pensioneriv-za-rozmiramy-pryznachenih-misyachnyh-pensij-u-zagalnij-yih-chyselnosti-standom-na-01-01-2025/>



Середній розмір призначеної пенсійної виплати
станом на 01.01.2025 (в розрізі регіонів), грн



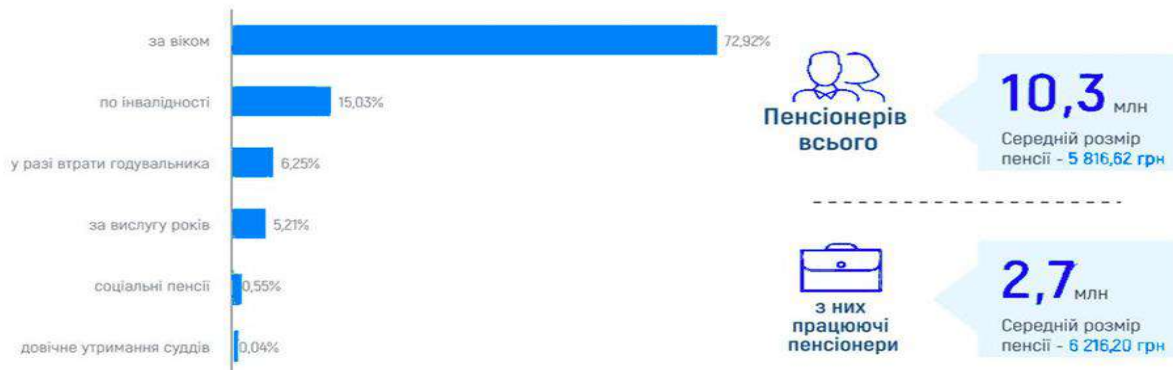
¹⁵ Інформаційна сторінка вебпорталу Пенсійного фонду України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2169940-serednij-rozmir-pryznachenoyi-pensijnoyi-vyplaty-ta-pytoma-vaga-pensioneriv-za-rozmiramy-pryznachenih-misyachnyh-pensij-u-zagalnij-yih-chyselnosti-standom-na-01-01-2025/>

ПФУ ПЕНСІЙНИЙ
ФОНД
УКРАЇНИ

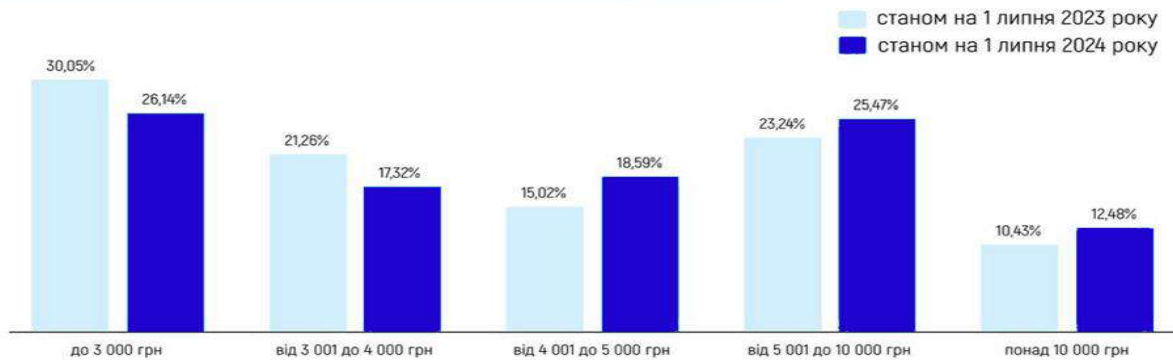
Розподіл чисельності пенсіонерів

Станом на 1 липня 2024 року

» за видами призначених пенсій



» за розмірами призначених пенсій



¹⁶ Інформаційна сторінка вебпорталу Пенсійного фонду України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2166001-informatsiya-shhodo-rozpodilu-chyselnosti-pensioneriv-za-sposobamy-vyplaty-pensij-standom-na-1-lypnja-2024-roku/>